

INHALT

THEMENHEFT „Flurbereinigung“

Vorwort der Redaktion	1
Grages, K. L.: Die Flurbereinigung und ihre rechtsstaatlichen Defizite	2
Friedrich, W.-D.: Die Unternehmensflurbereinigung – Probleme in der Praxis ...	
9 Kleinschnittger, A.: Die Berücksichtigung öffentlicher Belange im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren	13
Hardenberg, W.v.: Bevollmächtigte und Beistände im Regel- und im Unternehmensflurbereinigungsverfahren	19
Bitjukov, E.: Wirtschaftswegekonzepete als Basis für Anforderungen an ländliche Wege	22
Grimm, U.: Das Bodenordnungsverfahren nach Abschnitt 8 des LwAnpG und die Kompetenzen der Flurbereinigungsbehörde – Fluch oder Segen?	25
Thiemann, K.-H. Flurbereinigung zur nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung	29
Ewald, W.: Produktionssteigerung war gestern, was leistet die Flurbereinigung heute oder braucht die Landentwicklung neue Instrumente?	39
Kötter, Th.: Möglichkeiten der Flurbereinigung zur Reduzierung des Flächenfraßes	42
Seminare	48

WERTERMITTLUNGSFORUM

Vierteljahresschrift, herausgegeben vom Sachverständigen-Kuratorium für
LANDWIRTSCHAFT, FORSTWIRTSCHAFT, GARTENBAU, LANDESPFLEGE, WEINBAU, BINNENFISCHEREI, PFERDE



37. Jahrgang

WF Heft 1

1. Quartal 2019

Lieber Leser,

die 8. Diskussionstagung im Oktober 2018 fand einmal mehr als gemeinschaftliche Veranstaltung, dieses Mal mit dem Agricola-Verlag GmbH – Herausgeber des Seehusen/Schwede-Standardkommentar zum Flurbereinigungsgesetz und der Zeitschrift Recht der Landwirtschaft – statt. Anlass der Tagung war, neben dem Erscheinen der 10. Auflage des Kommentars und der Übernahme des Verlags durch die Familie Grages, die Erkenntnis, dass über das Thema Flurbereinigung im Agrarbereich wenig bekannt und aus diesem Grund wenig gesprochen wird. Wie immer bei den Diskussionstagungen war auch dieses Mal das Format so gewählt, dass ein breites Themenfeld zum in der Öffentlichkeit kaum diskutierten Thema Flurbereinigung auf der Agenda stand. Den Veranstaltern ist es gelungen, einen Teil der wenigen sich mit dem Thema beschäftigenden Fachleute nach Künzell zu holen, sodass sich schon mit dem ersten Vortrag von Dr. Grages eine angeregte Diskussion entwickelte.

Tatsächlich bietet die Flurbereinigung, wenn man sich einmal intensiver mit ihr auseinandersetzt, Anlass zu einer breiten kontroversen Diskussion. Ist man zudem als Praktiker in einzelne Verfahren involviert, sei es als Gutachter für Teilnehmer oder als Gutachter bei der Wertermittlung, erhält man einen intensiven Einblick in die Für und die Wider.

Unter den „Fürs“ sind die klare Strukturierung des Flurbereinigungsgebietes für die optimierte land- und forstwirtschaftliche Nutzung, der notwendige Wegebau und die Gestaltung der Landschaft als bedeutendste Punkte zu nennen. Wo wären wir in der modernen, leistungsstarken Landwirtschaft der alten Bundesländer ohne die Nachkriegs- Flurbereinigungsverfahren? Sicher, seit der Einheit Deutschlands wissen wir, dass man „Flurbereinigung“ auch anders, nämlich im Wege der Zwangskollektivierung der fünfziger bis siebziger Jahre erreichen kann. Gerade diese Art der Flurbereinigung lehrt uns aber auch, wie sich ländliche Räume entwickeln, wenn die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung, die beide gleichrangig neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft im § 1 des Flurbereinigungsgesetzes enthalten sind, außen vor bleiben. Ganze Landstriche vereinsamen und bieten so der Landwirtschaft „reichlich Platz zur Entfaltung“. In diesen Regionen sind mitunter die landwirtschaftlichen Betriebe die größten Arbeitgeber. Aber was bedeutet schon Größe mit Blick auf die Entwicklung dieser Regionen, wenn auf 300-500 ha eine landwirtschaftliche Arbeitskraft kommt, die die Flächen in ihrer Regelarbeitszeit von ca. 1.700 Jahresstunden professionell und in aller Regel nachhaltig bewirtschaftet? Zwar hat mittlerweile die Politik den ländlichen Raum als Strategieansatz entdeckt und erkannt, dass die Attraktivität der ländli-

chen Räume – unter denen ich definitiv nicht die S-Bahn-Einzugsbereiche um München, Frankfurt, Köln oder Berlin verstehe – von essentieller Bedeutung für die Volkswirtschaft ist. An probaten Mitteln zur Umsetzung fehlt es jedoch. Man denke nur an die dilettantisch, hilflos geführte Landarzt-Diskussion oder die Versäumnisse beim Ausbau des Internets selbst in mittelgroßen Städten. Natürlich haben Ewald und Thiemann recht, dass durch die integrierte ländliche Entwicklung Großartiges für den Erhalt der Natur, die Gestaltung des ländlichen Raums und eine starke Landwirtschaft geleistet wurde und wird. Kritisch betrachtet, und damit bin ich bei den „Wider“, muss man sich jedoch die Frage stellen, für wen das alles? Kann, will niemand die einfachen Dinge erkennen? Wenn schon die Politik keine Antworten bereitstellt, muss es nicht wundern, dass selbst erfahrene und von mir geschätzte Flurbereiniger um die wichtigen Zukunftsthemen des § 1 FlurbG, die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung, gekonnt einen thematischen Bogen schlagen, ja gar den sprichwörtlichen Bürgersteig wechseln, wenn man sie darauf anspricht.

Moderne Flurbereinigung des 21. Jahrhunderts muss sich weniger um die Landwirte als mehr um den Erhalt lebenswerter ländlicher Räume bemühen. Landwirte sind heute durchaus in der Lage, bilateral Flächen untereinander so zu tauschen, dass leistungsfähige Bewirtschaftungseinheiten entstehen. Ein Blick in die Kommentierung des § 1 FlurbG des aktuellen Seehusen lohnt. Schon bei der Novelle des FlurbG 1975 wurde das Gesetz als das zentrale Instrument für die Entwicklung des ländlichen Raumes etabliert, freilich ohne dass dies bis heute gelebt wird, gelebt werden kann. Dazu bedürfte es eines Systemwandels in den Flurbereinigungsorganisationen der Flächenländer, beginnend bei dem Berufsbild der Flurbereiniger und deren Selbstverständnis, über das teilweise nicht nachvollziehbare Rechtsgebaren (Grages, Grimm) der Behörden bis zu, sicherlich politisch motivierten, behördlichen Zugriffen auf die Flurbereinigung zur Durchsetzung öffentlicher Belange (Kleinschnittger). Ein weiteres, das Selbstverständnis der Flurbereinigung dokumentierendes Desaster stellt die von der DWA veröffentlichte neue Wegebaurichtlinie (RLW 16, Teil 1) dar, an der viele Flurbereiniger, aber kein einziger praktizierender Landwirt mitgewirkt haben. Meine Kritik stellt darauf ab, dass die RL sich den Anforderungen der modernen Landwirtschaft am Ausbauzustand des künftigen Wegenetzes verweigert und Antworten auf die Koexistenz der Wege für die Bewirtschaftung ihrer Flächen benötigenden Landwirte und den Freizeitaktivitäten betreibenden Erholungssuchenden schuldig bleibt (s. a. Lorig WF 2/18). Dass es auch anders geht, zeigt das Beispiel der Plattform www.wirtschaftswegekonzert.de. Mit dieser webbasierten GIS-Technologie ist eine öffentliche Plattform geschaffen, über die

sich die betroffene Landbevölkerung interaktiv und zeitaktuell über den Stand der Planung des Wegenetzes der Gemeinde informieren und über den sich die Bürger an dem Planungsdialog beteiligen können (Bitjukow). *A la bonheur* würde der Berliner sagen.

Das Fehlen solcher Dialogebenen ist ein maßgeblicher Verursacher juristischer Auseinandersetzungen innerhalb laufender Flurbereinigungsverfahren. Meine Erfahrung zeigt, dass die den Neuverteilungsplan erarbeitenden Behördenmitarbeiter oftmals subjektiven Einflüssen ausgesetzt sind und häufig die Themen der Betroffenen nicht verstehen oder nicht verstehen können. Worin liegt in Zeiten modernster Computer- und satellitengestützter Technologien das Problem, ein Flurbereinigungsverfahren transparent und zügig (kleiner 10 Jahre) digital abzuwickeln? Kann mir jemand den Grund verraten, warum Planungen vom Verband der Teilnehmergeinschaften auszuführen sind, wenn diese personell gar nicht in der Lage sind, zeitnah Aufträge abzuwickeln? Und warum erhalten Widerspruchsführer wichtige Statistikinformationen erst von der Oberen Spruchkammer in der mündlichen Anhörung „um die Ohren gehauen“, wenn man solche Dinge schon vorher liefern könnte, um das Leben der Widerspruchsführer zu erleichtern. Spannend auch die Frage, die Wingerter in seinem Kommentar zu § 2 Abs. 2 „dem Beschleunigungsgrundsatz“ zur zeitlichen Umsetzung der Regelflurbereinigung aufwirft und dabei von mehr als nur einem unverbindlichen Programmansatz spricht und einmal mehr die BTDrucks. zitiert. Kann man daraus schließen, dass überlange Verfahrensdauern wegen zu geringer finanzieller Ausstattung oder einem Mangel an geeignetem Fachpersonal justitabel sind?

Um eine zukunftsorientierte „Flurbereinigung“ zu erreichen, muss man sich, muss sich die Politik den Wortlaut der Gesetzesbegründung zum 3. Ziel „Landentwicklung“ vor Augen führen: Ländliche Entwicklung umfasst die **Planung, Vorbereitung und Durchführung aller Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion besonders des ländlichen Raums zu erhalten und zu verbessern**, um damit für die Förderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb der städtischen Gebiete zu sorgen. Was bitteschön ist an diesem Satz nicht zu verstehen? Wahrscheinlich ist es der Umstand, dass man diese allumfassenden Maßnahmen – Infrastruktur, Sicherstellung der Grundversorgung, Teilhabe am allgemeinen Lebensstandard usw. – eben nicht mit den herkömmlichen Mitteln des Vermessungswesens lösen kann?

Also fangen wir klein an. Mit den herkömmlichen Mitteln der Flurbereinigung lässt sich flächendeckend ein wichtiger Beitrag

zum Schutz des Gewässerkörpers, der Biotopvernetzung, der Artenvielfalt, dem Ansehen der Landwirtschaft und der Lebensqualität der Menschen auf dem Land leisten. Ich denke mit Blick auf die WLLR und den von mir erwähnten nationalen Wasserdialo (Vorwort WF 4/18) daran, Gewässerrandstreifen aus der landwirtschaftlichen Produktion zu nehmen, ohne damit einzelne Landwirte über Gebühr zu belasten. Eine derartige Maßnahme strukturiert die Landschaft, bietet Möglichkeit der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für landwirtschaftliche oder Drittobjekte, reduziert die Eintragsgefährdung von Wirtschaftsdünger und Pflanzenschutzmitteln in die Gewässerkörper auf Null und schafft Grünlandumbruchpotenzial an anderer Stelle. Einen weiteren Ansatz zur Nutzung der Potentiale der Flurbereinigung zeigt Kötter auf, wenn er sich mit der Frage auseinandersetzt, wie mit den Möglichkeiten der Flurbereinigung der „Flächenfraß“ eingeschränkt werden kann. Auch hierbei handelt es sich um eines der wesentlichen Ziele der Flurbereinigung, nämlich den Erhalt und die Förderung der Landeskultur.

Trotz aller Kritik und Defizite, die die heutige Flurbereinigung aufweist, ist sie ein für den ländlichen Raum und seine Entwicklung wichtiges, ja essentielles Entwicklungsinstrument. Auf dieser Erkenntnis darf sie sich nicht ausruhen und sich schon nicht als elitär darstellen. Die Flurbereinigung muss sich wandeln, sie muss sich neuen Herausforderungen stellen, sich dazu selbstkritisch beleuchten und sich als Dienstleister präsentieren, der die Sprache der Landwirte und der ländlichen Bevölkerung spricht. Gelingt dieser Blick, wird die Flurbereinigung, vielleicht unter neuem, griffigerem Namen „Ländliche Entwicklung“, einer interessanten und aufregenden Zukunft entgegengehen. Schließlich, was gibt es Schöneres, Belebendes als das Leben und Arbeiten auf dem Land, wo man die vier Jahreszeiten bewusst erlebt.

Das Fazit der Tagung war durchweg positiv. Einhellig berichteten die anwesenden Flurbereiner, dass es keine vergleichbare Dialogtagung aus Landwirten, Agrarjuristen, Flurbereinigern und Wissenschaftlern im deutschen Sprachraum gibt. Übereinstimmend gelobt wurde die offene, sicherlich teilweise kontroverse Diskussion, die allen Teilnehmern neue Impulse im Umgang mit der Flurbereinigung und den Beteiligten geben konnte. Wen wundert es da noch, dass es einhellige Meinung war, dass eine Fortsetzung nicht ausgeschlossen sein sollte.

Ihr



Menges D.

Die Flurbereinigung und ihre rechtsstaatlichen Defizite

von Karl-Ludwig Grages

Geleistet werden soll ein Diskussionsbeitrag. Er will bewusst ein Stück weit provozieren, tut das auch bereits mit der Umschreibung des Themas. Es geht indes nicht um die Provokation als solche. Die in dem Thema mitschwingende Wertung („rechtsstaatliche Defizite“) beruht aus der Sicht des Verfassers auf durchaus belastbaren rechtlichen und tatsächlichen Umständen, so wie sie der Verfasser in einer mittlerweile fast vier Jahrzehnte währenden Tätigkeit gerade auch in Flurbereinigungs-

verfahren kennengelernt hat. Sie lassen sich vorab in einer pointierten Behauptung zusammenfassen:

Das 1953 in Kraft getretene FlurbG atmet an zahlreichen Stellen bis heute den Geist des Obrigkeitsstaats. Manche seiner Vorgaben und vor allem auch die Praxis etlicher Flurbereinigungsbehörden sind mit dem aktuellen Stand des wesentlich auch verfassungsrechtlich, mittlerweile im übrigen unionsrechtlich geprägten allgemeinen Verfahrensrechts schwerlich vereinbar.

Das gilt ungeachtet der Tatsache, dass dem Flurbereinigungsverfahren zahlreiche Vorteile eignen können, dass vor allem das Unternehmensflurbereinigungsverfahren zuweilen geradezu „ein Segen ist“.

Es gilt, die behaupteten rechtsstaatlichen Defizite in einem „Gang durch das FlurbG“ deutlich zu machen:

I. Anordnungsbeschluss (§§ 4 ff. FlurbG)

1. Wir alle wissen: Das Verwaltungsverfahrensgesetz geht vom Grundsatz des Suspensiveffekts aus, so wie er in § 80 Abs. 1 VwGO zum Ausdruck gekommen ist. Rechtsbehelfe und -mittel haben prinzipiell aufschiebende Wirkung. Davon gehen selbstredend auch die Flurbereinigungsrichter¹ aus.

Der Gesetzgeber hat an diesem Grundsatz auch nicht gerüttelt, obwohl es mittlerweile zahlreiche Vorschriften gibt, die den Grundsatz durchbrechen (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO; s. z. B. §§ 17e Abs. 2 FStrG, 18e Abs. 2 AEG). Die Flurbereinigungspraxis jedoch hat diesen Grundsatz des Gesetzgebers auf den Kopf gestellt; nach meiner Erfahrung werden inzwischen die Mehrzahl der Flurbereinigungsbeschlüsse mit der Anordnung des Sofortvollzugs versehen. Das trifft auf das weitestgehende Verständnis jedenfalls der Flurbereinigungsgerichte, zu welchen das BVerwG bekanntlich nicht zählt.²

Unmittelbar einschlägige Rechtsprechung des BVerwG (zwar kein Flurbereinigungsgericht, aber gleichwohl Revisionsinstanz in Flurbereinigungs-sachen) dazu kenne ich nicht. Das verwundert nicht, denn: Im Aussetzungsverfahren gem. § 80 Abs. 5 VwGO ist das Flurbereinigungsgericht, also das OVG/der VGH, nicht nur erste, sondern auch letzte Instanz. Die Verfassungsbeschwerde (ohnehin kein Rechtsmittel, sondern außerordentlicher Rechtsbehelf), ist rechtlich (außerordentlich hohe Anforderungen an Zulässigkeit und Begründetheit) und tatsächlich (Erfolgsquote) in der Praxis ein stumpfes Schwert. Das gilt für Bund und Land, in Hessen z. B. für die Grundrechtsklage gem. §§ 43 ff. StGHG.

Folge ist: Der Praktiker legt – wenn der Fall sich eignet – wohl noch Widerspruch gegen den Flurbereinigungsbeschluss ein, erhebt evtl. auch nach negativem Widerspruchsbescheid noch Klage. Den gerichtlichen Aussetzungsantrag aber stellt er regelmäßig nicht, es sei denn, Anordnung und/oder Zuschnitt des Verfahrensgebiets grenzen an Willkür.

Mit der Rechtsprechung des BVerwG wollen sich die Verwaltungspraxis und die Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte für mich nicht zusammenreimen. Man muss sich nur die Fälle ansehen, in denen das BVerwG – außerhalb des Flurbereinigungsrechts – Eingangsinstanz ist, also auch über Aussetzungsanträge gem. § 80 Abs. 5 VwGO entscheidet. Nehmen wir z. B. den Beschluss des BVerwG vom 01.03.2012³ in den Blick, um festzustellen: Das BVerwG setzt sogar kraft Gesetzes sofort vollziehbare fernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse aus bzw. erwartet, dass die Behörde von selbst aussetzt, wenn nach dem Bauablaufplan während eines längeren Zeitraums (dort: rd. 17 Monate seit Beschlussdatum) keine baulichen Vollzugsmaßnahmen, sondern lediglich die Umsetzung punktueller naturschutzfachlicher Vorabmaßnahmen, vom Vorhabenträger beabsichtigt sind.

Dabei wissen wir doch alle: 17 Monate mögen für das BVerwG ein sehr langer Zeitraum sein. Auch der Durchschnittsbürger wird kaum einsehen, dass etwas sofort vollziehbar sein soll, was die Behörde erst in nahezu 1½ Jahren ins Werk setzen will. Für den „Flurbereiniger“, der in vielen Jahren, zuweilen in Dekaden denkt, sind 17 Monate aber ein kurzer Zeitraum.

Meine Meinung ist: Die mehr oder weniger *flächendeckende* Anordnung des Sofortvollzugs von Flurbereinigungsbeschlüssen sowie die durchgängige Billigung dieser Praxis durch die Flurbereinigungsgerichte sind rechtsstaatlich bedenklich. Das BVerwG hat doch – wie gesagt – sogar zur gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehung eines fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses entschieden, dass *kein überwiegendes öffentliches Interesse an dessen sofortiger Vollziehung in seinem vollen Umfang besteht, wenn der Vorhabenträger während der vorgenannten rd. 17 Monate keine baulichen Vollzugsmaßnahmen beabsichtigt*.

Muss das nicht „umso mehr“ in den Fällen gelten, in denen von Gesetzes wegen (§ 80 Abs. 1 VwGO) der Grundsatz des Suspensiveffektes gilt? Ist es wirklich vermessen, die diesen Grundsatz schlichtweg ignorierende, ja ihn geradezu umkehrende Verwaltungspraxis und die weitgehende Billigung der Praxis durch die Flurbereinigungsgerichte als rechtsstaatlich defizitär (auf den Punkt gebracht: rechtswidrig) anzusehen? Treffen Behörde/Gericht hier nicht eine Entscheidung, die allein dem Gesetzgeber zusteht?

2. Ein weiteres Beispiel für ein m. E. rechtsstaatliches Defizit offenbaren die Verwaltungspraxis und die Rechtsprechung, die dem Pächter kein Anfechtungsrecht wegen des Flurbereinigungsbeschlusses zubilligen, so jedenfalls in der Regelflurbereinigung, anders hingegen in der Unternehmensflurbereinigung.⁴ Kann man diesen Standpunkt ernsthaft noch vertreten? Ich meine, dass das nicht angängig ist, wenn man in den Blick nimmt:

– Die tatsächlichen Verhältnisse haben sich seit 1953 dramatisch geändert. Seinerzeit wirtschafteten die Landwirte ganz überwiegend auf Eigentumsflächen; Zupacht war ein untergeordnetes Thema. Heute hingegen macht der Anteil der Pachtflächen in den alten Bundesländern gegen 50 % oder auch mehr, in den neuen Bundesländern 70–90 % der Betriebsflächen aus⁵.

– Es ist natürlich richtig, dass sich das Pachtrecht an der Besitzeinweisungsfläche und letztthin auch an der wertgleichen Landabfindung des Eigentümers fortsetzt,⁶ jedenfalls in der Regelflurbereinigung. Daraus zu schließen, dem Pächter „könne deshalb nichts Negatives widerfahren“, wäre aber nicht richtig. Jedenfalls die Besitzeinweisung trifft ihn sogar ungleich härter als den Eigentümer als Verpächter, denn nicht dieser, sondern der Pächter hat sich mit der Besitzeinweisungsfläche, auch deren Widrigkeiten, abzufinden. Ihn treffen als ersten auch die Nachteile der Landabfindung, und zwar ganz konkret in deren Bewirtschaftung. Weshalb soll er sich deshalb nicht ebenso wie der Eigentümer – für den das völlig außer Streit ist – bereits gegen die Anordnung der Flurbereinigung wehren können?

– Die Altvorderen waren, was den Rechtsschutz des Pächters angeht, ganz rigider Auffassung. Sie billigten ihm Rechtsschutz weder gegenüber dem Bebauungsplan noch dem Planfeststel-

1 Wingerter/Mayr, 10. Auflage, Rn 13 zu § 4 FlurbG.

2 Vgl. Weiß RdL 2018, 253. Ich verweise nur beispielhaft auf BayVGh, Beschluss vom 08.05.2013, 13 AS 13.406; HessVGh, Beschluss vom 09.11.2017, 23 C 1257/17 und OVG NRW, Beschluss vom 07.12.2015, 9a B 1030/15.G.

3 9 VR 7/11.

4 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 15 zu § 4 und 2 zu § 10 FlurbG sowie Rn 14 zu § 87 FlurbG.

5 Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2017, S. 29.

6 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 17 zu § 68 FlurbG; vgl. im Übrigen §§ 70, 71 FlurbG.

lungsbeschluss noch der Baugenehmigung zu. Das hat sich in den letzten Jahrzehnten geändert. Der Pächter kann einen Normenkontrollantrag gem. § 47 VwGO⁷ stellen, kann den Planfeststellungsbeschluss anfechten,⁸ dies alles selbstredend nur, wenn und soweit ihn diese Entscheidungen in eigenen Rechten verletzen (können). Nur bei der Baugenehmigung soll es sich (noch) anders verhalten.⁹ Warum soll das dem Grundsatz nach, so wie er sich zur Normenkontrolle und zum Planfeststellungsrecht durchgesetzt hat, nicht auch auf der ersten Stufe des Flurbereinigerungsverfahrens so sein?

– Das alles ist rechtsstaatlich auch deshalb bedenklich, weil sich der Flurbereinigerbeschluss durchaus bereits regulierend auf Eigentum und Besitz auswirkt. Schon mit seiner Bekanntgabe (nicht etwa seiner Unanfechtbarkeit¹⁰) soll z. B. die Veränderungsperre gem. § 34 FlurbG greifen.

II. Wertermittlung (§§ 27 ff. FlurbG)

Vorab: Der Pächter soll als Nebenbeteiligter Einwendungen erheben können, als anfechtungsberechtigt (Widerspruch, Klage) sieht ihn die Literatur wohl ebenfalls an.¹¹ Im Übrigen, vor allem also auch beim Eigentümer, offenbart sich aber hier vor allem die das FlurbG durchziehende Tendenz, Entscheidungsvorgänge in sich abzustufen und damit – so sehe ich das – den Rechtsschutz zu erschweren, ganz eindeutig.

Das FlurbG ist – so lautet meine These – durch die Tendenz gekennzeichnet, das Gesamtverfahren in Art einer „Salami-Taktik“ abzuschieben. Auf dieser Linie liegt es auch, dass der Gesetzgeber selbst das Wertermittlungsverfahren eigenständig ausgestaltet hat und dass die Feststellung der Wertergebnisse gem. § 32 FlurbG Verwaltungsakt ist, der, wenn er nicht rechtzeitig angefochten wird, in Bestandskraft erwächst. Damit wird der Teilnehmer gezwungen, prinzipiell das gesamte Flurbereinigerungsgebiet auf die Richtigkeit der Wertermittlung abzuprüfen. Wenn das und ein sich anschließender Widerspruch, wie das die Regel ist, unterbleiben, schallt es dem Teilnehmer – in den letzten Jahrzehnten von mir zahlreich erfahren – entgegen, mit der festgestellten Wertermittlung „müsse er nun leben“. Sie sei in Bestandskraft erwachsen. Einschlägige, also wertbezogene Argumente, mit denen sich ein Teilnehmer gegen Besitzeinweisung und/oder Flurbereinigerungsplan wendet, seien ausgeschlossen.

Die wenigsten Teilnehmer, auch längst nicht alle Berater wissen, dass das zwar grundsätzlich richtig, aber längst nicht „die ganze Wahrheit ist“. Die Rechtsprechung hat insoweit, wie die Eingeweihten wissen, nämlich die schlimmsten Auswüchse beseitigt, indem sie (sinngemäß und verkürzt) die „Prüfungspflicht“ des Teilnehmers letztlich beschränkt auf die von ihm eingelegten Grundstücke, auf die von ihm als Zuteilung gewünschte Grundstücke und schließlich auf die Grundstücke, bei denen er nach Lage der Dinge damit rechnen musste, dass sie ihm zugeteilt werden könnten.¹² Im Gesetz steht das allerdings ausdrücklich nirgendwo, und mancher, insbesondere nicht

fachkundig begleiteter Teilnehmer lässt sich von der Behörde „bluffen“.

Was spricht dagegen, § 44 Abs. 1 Satz 2 FlurbG, wonach *bei der Bemessung der Landabfindung die nach den §§ 27 bis 33 ermittelten Werte zugrunde zu legen sind*, bürgerfreundlich so auszulegen (oder das Gesetz ausdrücklich so zu ändern), dass der Betroffene sich auf das konzentrieren kann, was er letztlich in Besitzeinweisung und/oder als Landabfindung bekommt? WINGERTER/MAYR¹³ weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das „früher auch anders war“, nach § 38 RUO waren Einwendungen gegen die Wertermittlung fremder Grundstücke auch später noch zulässig, z. B. bei der Anhörung zum Umlegungsplan. Würde das Gesetz, so bedürfte es auch nicht der mühseligen, vor allem aber auch risikobehafteten (Ermessensentscheidung!) Argumentation über das dem sonstigen Verwaltungsrecht unbekanntete Rechtsinstitut der Nachsichtgewährung (§ 134 Abs. 2 und 3 FlurbG).

III. Veränderungsperre (§ 34 FlurbG)

Sie soll – wie schon erwähnt – greifen *von der Bekanntgabe des Flurbereinigerbeschlusses bis zur Unanfechtbarkeit des Flurbereinigerungsplans*, und zwar mit den in § 34 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 FlurbG genannten und jedenfalls teilweise erheblichen Einschränkungen in den Nutzungsmöglichkeiten des Eigentümers, aber auch des Pächters. Für sich genommen anfechtbar ist sie nur, wenn sie gesondert erlassen wird; ansonsten soll sie mit dem ersten Tag der Bekanntmachung einsetzen (§ 115 FlurbG analog). Das ist dann ggf. „für Jahrzehnte so“. Es gibt zahlreiche Flurbereinigerungsverfahren, die deutlich länger als zehn Jahre gedauert haben bzw. dauern; nicht wenige Flurbereinigerungsverfahren haben, während ich sie für Teilnehmer bearbeitete, „die Silberhochzeit gefeiert“, ohne dass der Flurbereinigerungsplan unanfechtbar geworden wäre. Das sind keine Ausreißer, sondern ist flächendeckend so; vgl. z. B. das Flurbereinigerungsverfahren Lauterbach-Allmenrod im hessischen Vogelsbergkreis (F 975): 16,5 Jahre vom Flurbereinigerbeschluss in 1991 bis zur vorläufigen Besitzeinweisung in 2007; Planvorlage in 2013; Schlussfeststellung erwartet für 2018 = 27 Jahre Verfahrensdauer. THOMAS¹⁴ nennt Verfahrensdauern in Niedersachsen von bis zu 37 Jahren.

Wir alle kennen doch aber die (anderen) Fachgesetze, die die Dauer von Veränderungsperren auf max. vier Jahre „deckeln“ (z. B. § 17 BauGB), nach vier Jahren aber jedenfalls in die Entschädigungspflicht hineinwachsen lassen (z. B. § 9a Abs. 2 FStrG). Das beruht auf einer letztlich verfassungsrechtlichen Vorgabe¹⁵, auch wenn der Gesetzgeber dann nicht die drei, sondern vier Jahre als Obergrenze angesehen hat. In diesem Zusammenhang: Das BVerwG hat zu der bauplanungsrechtlichen Veränderungsperre wiederholt ausgeführt, dass *für den Regelfall davon auszugehen sei, dass eine Bebauungsplanung nach drei Jahren abgeschlossen werden könne*.

Wenn das¹⁶ „dort so ist“ (und man bedenkt, wie komplex, gerade auch zeitaufwendig Bauleitplanverfahren sein können),

zu dem Punkt kenne ich nicht.

12 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 15.10.1974, V C 56.73; vgl. weiter Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 11 zu § 32 FlurbG.

13 A.a.O. Rn 10 zu § 32 FlurbG.

14 Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigerrechts, Agricola-Verlag 2011, S. 151 f.

15 BGH, Urteil vom 25.06.1959, III ZR 220/57: „Jede Bausperre, die länger als drei Jahre dauert, wirkt sich von dem Ablauf des 3. Jahres ab immer als Enteignung aus.“

16 Z. B. BVerwG, Urteil vom 10.09.1976, IV C 39/74.

7 Z. B. BVerwG, Urteil vom 05.11.1999 i.S. 4 CN 3/99, und Giesberts in BeckOK VwGO, Stand Juli 2018, Rn 41 zu § 47 VwGO.

8 Z. B. BVerwG, Urteil vom 01.09.1997, 4 A 36.96 und Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl., Rn 98 f. zu § 74 VwVfG.

9 Z. B. BVerwG, Beschluss vom 20.04.1998, 4 B 22/98; Kemper in BeckOK Bauordnungsrecht Nds., Stand Mai 2016, Rn 72 zu § 70 BauNVO.

10 Vgl. Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 8 zu § 34 FlurbG in einem m.E. nicht zweifelsfreien Analogieschluss aus § 115 FlurbG.

11 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 2 ff. zu § 32 FlurbG; Rechtsprechung

drängt sich die Frage auf: Weshalb kann das nicht auch in der Flurbereinigung „so sein“?

Selbst im strukturell vergleichbaren städtebaulichen Umlageungsrecht, das scheinbar ebenfalls unbefristete Veränderungssperren entschädigungslos zulässt (§ 51 BauGB), hat die Rechtsprechung zeitliche Grenzen gezogen, jenseits derer die Fortgeltung der Sperre von der Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in die (entschädigungspflichtige) Enteignung umschlägt.¹⁷

Wer dem entgegenhalten will, die unbestritten außerordentlich lange durchschnittliche Dauer von Flurbereinigungsverfahren sei nicht nur deren Komplexität, sondern auch einer unzureichenden Ausstattung der Ämter mit Personal- und Sachressourcen geschuldet, möge sich vor Augen halten: Nirgendwo „muss“ eine Flurbereinigung zwingend durchgeführt werden, jedenfalls nicht als Regelflurbereinigung. Sie mag zuweilen notwendig, häufig auch sinnvoll sein; es besteht aber gewiss keine Pflicht, zwingend eine bestimmte Anzahl von (Regel-) Flurbereinigungsverfahren, gar alle derzeit anhängigen oder in der Einleitung begriffenen, anzuordnen und durchzuführen. Man könnte deshalb in dem Punkt auch gut entgegenen: Vernünftigerweise nimmt man nur so viel Arbeit an, wie man auch in zumutbaren Zeiträumen bewältigen kann. Das würde z. B. jedem Anwalt entgegenen, wenn er sich darauf berufen würde, er habe bestimmte Fristen nicht einhalten können, weil er überlastet sei, nämlich zu viele Mandate angenommen habe. Weshalb sollte man die Flurbereiner mit einer solchen Argumentation verschonen?

M. E. gebietet Art. 14 GG sozusagen als Mindeststandard der Auslegung/der Anwendung des § 34 FlurbG,

- nach Ablauf von vier Jahren den Teilnehmer zu entschädigen, wenn er an der Umsetzung von Vorhaben durch § 34 FlurbG gehindert wird,
- in Einzelfällen auch vorläufigen Rechtsschutz zu ermöglichen, wenn die an sich geschuldete Zustimmung der Flurbereinigungsbehörde nach § 34 FlurbG verweigert wird¹⁸.

IV. Plan der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (§ 41 FlurbG)

Dieser, landläufig als Wege- und Gewässerplan bezeichnet, ist verfahrensrechtlich ein Planfeststellungsbeschluss, also ein rechtsgestaltender und damit prinzipiell anfechtbarer Verwaltungsakt. Er regelt (§ 41 Abs. 5 Satz 2 FlurbG) *alle öffentlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend*.

Gleichwohl soll dieser Verwaltungsakt (mit ausdrücklicher Bewilligung des BVerwG¹⁹) für den Teilnehmer nicht anfechtbar sein. Das soll nur für die Teilnehmergemeinschaft und – im Fall der Unternehmensflurbereinigung – für den Vorhabenträger anders sein.²⁰

§ 41 Abs. 5 FlurbG entspricht wörtlich § 75 Abs. 1 VwVfG. Dort (VwVfG) hat indes niemand einen Zweifel daran, dass der

Planfeststellungsbeschluss für jeden Betroffenen anfechtbar ist. Weshalb soll es, wo doch der Wege- und Gewässerplan nach § 41 Abs. 5 FlurbG Planfeststellungsbeschlüsse nach Fachplanungsrecht, auch wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen und schließlich auch Baugenehmigungen ersetzt, anders sein als bei den ersetzten = also mitumfassten öffentlich-rechtlichen Zulassungen? Ich erachte es deshalb für naheliegend, mit GLITZ²¹ die einschränkende Rechtsprechung (die sich im Gesetzeswortlaut unmittelbar ja auch gar nicht festmachen lässt, sondern hier allenfalls durch einen Umkehrschluss zu § 41 Abs. 6 FlurbG einen Ansatz hat) zu überdenken.

Der Hinweis des BVerwG,²² der Rechtsschutz des Teilnehmers laufe nicht leer, weil er ja mit dem Planwiderspruch gem. § 59 FlurbG die Rechtmäßigkeit seiner Abfindung auch wegen Nachteilen aufgrund des Wege- und Gewässerplans rügen könne, leuchtet jedenfalls mir nicht ein. Dies schon einmal nicht wegen der Zeitspanne, die in der Praxis diese Pläne nach §§ 41, 58 FlurbG trennt. Sie begegnet darüber hinaus einem rechtssystematischen Bedenken: Der Planwiderspruch nach § 59 FlurbG kann schwerlich etwas an dem dann – in der Praxis: seit etlichen Jahren – bestandskräftigen Plan nach § 41 FlurbG ändern. Er kann im Zweifel nur dazu führen, dass sich die Abfindung ändert, aber jedenfalls nicht die Grundzüge des Wege- und Gewässerplans. Die Bedenken wiegen allemal schwer, wenn man schließlich in den Blick nimmt, wie hoch die Hürden für einen einstweiligen Rechtsschutz gem. § 123 VwGO gegen den Vor- ausbau nach § 42 Abs. 1 Satz 2 FlurbG gesetzt sind.²³

V. Grundsätze der Abfindung (§ 44 FlurbG)

Die Vorschrift begründet in ihrem Abs. 1 Satz 1 den im Flurbereinigungsverfahren zentralen Grundsatz der wertgleichen Abfindung, der nur im Unternehmensflurbereinigungsverfahren zwar nicht aufgehoben ist (was m. E. immer wieder verkannt und Beteiligten von Behörden zu Unrecht entgegengehalten wird, bei Lichte betrachtet aber gerade auch vom BVerwG niemals *so* ausgesprochen worden ist), indes sicher erheblichen Einschränkungen unterliegt. Konkret geht es mir um den Satz 3 in § 44 Abs. 1 FlurbG: *Maßgebend ist der Zeitpunkt, in dem der neue Rechtszustand an die Stelle des bisherigen tritt (§ 61 Satz 2).*

Danach kommt es für die Bemessung der Wertgleichheit also (§ 61 Satz 2 FlurbG) grundsätzlich auf die Wertgleichheit im Zeitpunkt der Ausführungsanordnung an. Das ist plausibel und rechtlich unbedenklich, wenn nicht sogar – wofür ich halte – geboten, denn: Das ist der Zeitpunkt, in dem sich die Eigentumsverhältnisse materiell-rechtlich umschichten (auch bereits außerhalb des Grundbuchs²⁴). An diese klare, rechtsstaatlich einwandfreie Regelung schließt sich der Satz 4 in § 44 Abs. 1 FlurbG an, an dem ich mich reiße: *In den Fällen der vorläufigen Besitzeinweisung ist der Zeitpunkt maßgebend, in dem diese wirksam wird.*

Das war nicht „immer so“; erst 1976 wurde dieser Satz in das Gesetz eingefügt. Ich erachte ihn für hoch problematisch, und

17 Vgl. z. B. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, 13. Aufl., Rn 11 zu § 51 BauGB; Schriever in Brügelmann, Stand Januar 2018, Rn 19 ff. zu § 51 BauGB.

18 Insoweit ablehnend Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 9 zu § 34 FlurbG unter Berufung auf eine Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz aus 1981.

19 Vgl. z. B. dessen Urteil vom 06.02.1986 i.S. 5 C 40.84, RdL 1988, 131.

20 Vgl. Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 38 ff. zu § 41 FlurbG, und zwar auch zu den in unserem Zusammenhang nicht interessierenden Ausnahmen.

21 AgrarR 1981, 183; vgl. auch Thomas, Rechtsfragen ... a.a.O., S. 192: Auch dem Teilnehmer muss ein Widerspruchs- und Klagerecht gegen den Plan nach § 41 FlurbG zustehen.

22 Urteil vom 06.02.1986, 5 C 40.84; vgl. dazu auch im einzelnen Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 36 ff. zu § 41 FlurbG.

23 Vgl. die Nachweise bei Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 37 zu § 41 FlurbG.

24 Vgl. dazu Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 3 zu § 61 FlurbG.

zwar bereits vor folgendem Hintergrund: Jedenfalls von der Gesetzestechnik her ist die vorläufige Besitzeinweisung die Ausnahme.²⁵ Praktisch ist sie heute zur Regel geworden, wobei die Praxis diese Umkehrung des Willens des Gesetzgebers noch dadurch „krönt“, dass sie Widerspruch und Anfechtungsklage entgegen dem Grundsatz des § 80 Abs. 1 VwGO flächendeckend²⁶ die aufschiebende Wirkung nimmt, indem sie den Sofortvollzug anordnet und damit bei den Flurbereinigungsgerichten in aller Regel „auch durchkommt“.

Um auf den Kern zurückzukommen: Ist es mit Art. 14 GG, also der Gewährleistung gerade auch des Grundeigentums, vereinbar, die Wertgleichheit der Abfindung nicht per dem Tag zu bemessen, an dem das Alteigentum verloren geht und das Neueigentum an dessen Stelle tritt? Ist der Rechtsprechung des BVerwG, die dies billigt²⁷, nicht mit HOECHT²⁸ und STOROST²⁹ entgegenzuhalten: Die Wertgleichheit der Abfindung, die nun einmal *im Eigentum* erfolgt, muss denknotwendig an dem Stichtag gegeben sein, an dem die *Eigentumsverhältnisse* umgeschichtet werden? Ist es nicht „entlarvend“, wenn sich diejenigen, die die Verfassungsmäßigkeit des § 44 Abs. 1 Satz 4 FlurbG bejahen, auf enteignungs- bzw. entschädigungsrechtliche Grundsätze, insbesondere die sog. Vorwirkung der Enteignung berufen?³⁰ „Entlarvend“ deshalb, weil die Regelflurbereinigung doch nun aber gerade keine Enteignung sein soll,³¹ und zwar anders als die Unternehmensflurbereinigung.³² Ist es nicht mit der von der Verfassung vorgegebenen Eigentumsordnung unvereinbar, wenn es in der amtlichen Begründung für die Gesetzesnovelle 1976 heißt: *In diesen Fällen sind die Teilnehmer zwar noch Eigentümer ihrer Einlagegrundstücke, Verfügungen über den nur noch grundbuchmäßig vorhandenen Altbesitz haben aber nur noch formale Bedeutung. Das Recht auf Besitz und Nutzung besteht an den Abfindungsgrundstücken, wirtschaftlich fühlen sich die Teilnehmer bereits als Eigentümer dieser Grundstücke?*

Weiter: Ist es zielführend, in dem Zusammenhang³³ zur Rechtfertigung auf den Umstand zu verweisen, dass bei einem zivilrechtlichen Tausch die Gefahr des zufälligen Untergangs und der zufälligen Verschlechterung mit der Übergabe der verkauften Sache auf den Käufer übergeht? *Dort*, also im Zivilrecht, kontrahieren Vertragsparteien „auf Augenhöhe“ und vereinbaren ggf. (oder eben gerade auch nicht), dass es auf die Eigenschaften der Tauschgegenstände bereits bei Besitzübergang ankommen soll. Im Flurbereinigungsrecht hingegen erfolgt gerade keine freihändige Veräußerung, auch kein freihändiger Tausch, sondern steht die Eigentumsumschichtung „von hoher Hand“ in Rede.

Schließlich: Muss man nicht in diesem Zusammenhang auch berücksichtigen, wie rigoros die Gerichte den Rechtsschutz des Teilnehmers gegen eine vorläufige Besitzeinweisung einschränken? Sie ist doch – solange bestimmte Formalien beachtet sind, was in der Praxis die Regel ist – für einen Teilnehmer nur anfechtbar, wenn und soweit sie (kurzgefasst und vereinfacht) ihn existenzgefährdend trifft. Das sind relativ sehr seltene Fälle. Wenn eine Besitzeinweisung diesen rudimentären Anforderungen genügt, erwächst sie in Bestandskraft, spätestens im gericht-

lichen Verfahren. Sie mag unter mehreren Gesichtspunkten, u. U. sogar signifikant, hinter dem Gebot der wertgleichen Abfindung zurückbleiben. Darauf soll es nicht ankommen, sondern das soll erst mit dem Planwiderspruch gerügt werden können. Und gleichwohl soll der Zeitpunkt für die Prüfung der Wertgleichheit gem. § 44 Abs. 1 Satz 4 FlurbG vorverlagert sein?

Kann das – worauf auch immer beruhende – Unvermögen der Flurbereinigungsbehörde, der „vorläufigen“ Besitzeinweisung zeitnah den Plan und die Ausführungsanordnung folgen zu lassen, Rechtfertigung dafür sein, einen Alteigentümer, der womöglich in langer Familientradition wegen des Einlagegrundstücks steht, des Wertes vorteilhafter Entwicklungen (Bauland, Windenergie u. a. m.) zu berauben und diesen einem „vorläufigen“ Besitzer zuzuordnen? Hat der Gesetzgeber nicht ohnehin im eigenen Ansatz „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet“, indem er vom Zeitpunkt der Ausführungsanordnung gleich auf den der vorläufigen Besitzeinweisung gesprungen ist? Wäre nicht – gerade im Lichte des Art. 14 GG – eine abfedemde Lösung vorzuziehen gewesen, die in § 44 Abs. 1 Satz 4 FlurbG anstelle der vorläufigen Besitzeinweisung auf die Planvorlage (§§ 58, 59 FlurbG) abstellt?

VI. Flurbereinigungsplan (§§ 58 ff. FlurbG)

1. Der Flurbereinigungsplan ist unstreitig Verwaltungsakt. Verwaltungsakte sind (§ 39 VwVfG) zu begründen. Für den Flurbereinigungsplan soll das jedoch nicht gelten.³⁴ Ist es wirklich zielführend, in diesem Zusammenhang auf § 39 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG abzuheben, wonach es einer Begründung (ausnahmsweise) nicht bedarf, wenn sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt?

Welches könnte diese Rechtsvorschrift auch nur sein? Sie hat bislang – soweit ich das überblicke – noch niemand nennen können, so dass man in diesem Zusammenhang darauf verwiesen wird, dass sich *der Begründungsausschluss auch aus dem Sinn einer Rechtsvorschrift ergeben könne*.

Mit STELKENS³⁵ halte ich das für problematisch. Dies gilt zumal in Anbetracht des Umstands, dass die in dem Zusammenhang häufig zitierte Gesetzesbegründung³⁶ in der BT-Drs. 7/910 Seite 60 f. zum seinerzeitigen § 35 VwVfG mit der Behauptung erfolgt, dort seien gerade Flurbereinigungspläne vom Begründungszwang ausgenommen. Vom „Flurbereinigungsplan“ ist ebenda aber nichts zu lesen.

Insoweit abschließend: Wie – dies vor allem – lässt sich die Abweichung vom Begründungserfordernis des § 39 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG vor dem Hintergrund der Verwaltungspraxis rechtfertigen, der es tagtäglich gelingt, vom Sachverhalt und der Rechtslage her schwierigste Planfeststellungsbeschlüsse mit einer Vielzahl von Einwendern und sonst Beteiligten auf vielen Seiten zu begründen?

2. Als Unikum erweist sich, wenn man das sonstige Verfahrensrecht durchmustert, § 59 Abs. 2 Satz 1 FlurbG, wonach Widersprüche gegen den bekanntgegebenen Flurbereinigungsplan

25 BVerwG, Urteil vom 30.04.1969, VI C 236.65, RdL 1970, 20: „Verfahrenshilfe für Notfälle“.

26 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 21: „Als gesetzestechnische Ausnahme, praktisch-statistisch aber als Regelfall“.

27 Urteil vom 12.07.2007, 9 B 18.07, RdL 2007, 271.

28 AgrarR 1985, 273.

29 RdL 2000, 282.

30 Z. B. Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 25 zu § 44 FlurbG.

31 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 1 zu § 44 FlurbG mit Nachweisen.

32 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 24.03.1987, 1 BvR 1046/85 – „Boxberg“, RdL 1987, 177.

33 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 25 a.E. zu § 44 FlurbG.

34 Vgl. Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 7 zu § 58 FlurbG; ausdrücklich anders beim Flurbereinigungsbeschluss, § 4 letzter HS FlurbG.

35 Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Auflage 2018, Rn 101 zu § 39 VwVfG.

36 BT-Drs. 7/910 Seite 60 f.; OVG NRW, Urteil vom 26.07.1989, 9 G 23/87.

zur Vermeidung des Ausschlusses allein in *einem* Anhörungstermin vorgebracht werden können.

Das soll grundsätzlich bundesweit so sein, wobei allerdings Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen (vgl. die dortigen AG FlurbG) Ausnahmen gemacht haben, auch wenn diese hinter dem sonstigen Standard des Verwaltungsrechts immer noch zurückbleiben. In den übrigen elf Bundesländern, davon jedenfalls acht „Flächenländern“, gilt die sonst nirgendwo gesetzte Vorgabe, dass ausschließlich an einem Tag und dann auch noch in der häufig für die Bekanntgabe eines Flurbereinigungsplans allein anberaumten *einen* Terminstunde Widerspruch eingelegt werden kann. Ich kann dazu jedenfalls zwei Beispiele beisteuern, in denen Teilnehmer aufgrund von Unwettern die dort anberaumte jeweils eine Terminstunde versäumten (allerdings die Behörden auch Nachsicht gem. § 134 Abs. 2 und 3 FlurbG gewährten).

Mir ist keine auch nur ansatzweise vergleichbare rigide Einschränkung der Widerspruchsmöglichkeit bekannt. Man kann sich nur schwer vorstellen, dass das verfassungsrechtlich zulässig sein, gar unionsrechtlich vom EuGH³⁷ „eingesegnet werden könnte“. In der letztgenannten Entscheidung sind sogar Präklusionsvorschriften, die an die Versäumung einer sechswöchigen Äußerungsfrist anknüpften, als unionsrechtswidrig verworfen worden. Auch wenn das konkrete Thema („Widerspruchseinlegung in einer Terminstunde“) dort nicht anstand, bin ich mir sicher: Der EuGH wird diese Rechtsbehelfs- und damit mittelbar gerade auch Rechtsmittelbeschränkung nicht billigen; er wird sie vielmehr als mit den unionsrechtlichen Grundsätzen des Zugangs zu den Gerichten und der Gewährung effektiven Rechtsschutzes unvereinbar erklären.

An dem Befund ändern auch die zu erwartenden Gegenargumente nichts,

- wonach zum allein möglichen Widerspruchstermin mit 2-Wochen-Frist geladen werden muss, und zwar unter Befügung eines Auszuges aus dem Flurbereinigungsplan (§ 59 Abs. 3 FlurbG), wobei auch das im Übrigen auf eine Frist hinausläuft, die allein zwei Wochen und einen Tag beträgt,
- schließlich auch nicht § 134 Abs. 2 FlurbG, der allein eine in das pflichtgemäße Ermessen der Flurbereinigungsbehörde gestellte Wiedereinsetzungsmöglichkeit eröffnet.

Auch das genügt m.E. aktuellen rechtsstaatlichen Anforderungen an die faire Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrechts nicht.

VII. vorläufige Besitzeinweisung (§ 65 FlurbG)

Gedacht war die vorläufige Besitzeinweisung einmal als *Verfahrenshilfe für Notfälle*, so ausdrücklich noch das Urteil des BVerwG vom 30.04.1969.³⁸ Von dem Instrument sollte also nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht werden. Die Praxis kümmert das nicht. Es gibt wohl kaum ein Flurbereinigungsverfahren, in dem nicht der Planvorlage die vorläufige Besitzeinweisung gem. § 65 FlurbG (flächendeckend) vorgeschaltet wird. Jedenfalls ist die vorläufige Besitzeinweisung von der Ausnahme zur Regel geworden.³⁹ Damit indessen nicht genug:

Weit verbreitet, inzwischen wohl ebenfalls die Regel ist, dass die Flurbereinigungsbehörde die vorläufige Besitzeinweisung für sofort vollziehbar erklärt, also unter Durchbrechung des

Grundsatzes des § 80 Abs. 1 VwGO den Sofortvollzug gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anordnet. Das setzt bekanntlich aber voraus, dass *der Sofortvollzug im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse von Beteiligten geboten ist*.

Die Flurbereinigungspraxis verkehrt also gleich zwei Regelvorgaben des Gesetzgebers in ihr Gegenteil. Die vorläufige Besitzeinweisung ist „Standard“, und der Suspensiveffekt des § 80 VwGO wird flächendeckend durchbrochen. Die Verwaltung setzt sich an die Stelle des Gesetzgebers. Es ist erstaunlich, mit welchem Großmut die Flurbereinigungsgerichte diese faktische Rechtsetzung durch die Exekutive ohne Ermächtigung des Gesetzgebers hinnehmen, ja vor ihr kapitulieren.⁴⁰

Das alles wäre womöglich noch zu akzeptieren, wenn nicht – wie die Praxis lehrt – zwischen der Anordnung der vorläufigen Besitzeinweisung und der Planvorlage nicht nur viele Monate, sondern in aller Regel Jahre, zuweilen sogar Jahrzehnte verstreichen würden.⁴¹ Das ist besonders misslich und rechtsstaatlich äußerst bedenklich, wenn man in dem Zusammenhang die gravierende Einschränkung des Rechtsschutzes bedenkt, so wie sie die Flurbereinigungsgerichte mit Billigung des BVerwG praktizieren. Sie vertreten bekanntlich die Auffassung, dass die Anordnung der vorläufigen Besitzeinweisung – ausgenommen bestimmte Verfahrensfehler, die ausnahmsweise erheblich sind – nur dann angegriffen werden kann, wenn die Besitzeinweisung für den Teilnehmer *unzumutbar* ist. Das wiederum ist nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG⁴² nur dann der Fall, *wenn für die Besitzeinweisungszeit offensichtlich ein grobes Missverhältnis zum Wert der Einlage besteht oder die Behörde mit ihr unzumutbar in die Struktur des Betriebes eingreift*.

Das hat zur Folge, dass Widersprüche vor der Behörde bzw. der Spruchstelle (soweit nicht – wie z. B. in Niedersachsen – ohnehin abgeschafft), aber auch Klagen und vor allem Aussetzungsanträge gem. § 80 Abs. 5 VwGO vor den Flurbereinigungsgerichten in aller Regel scheitern. Deshalb rät der Praktiker häufig schon vom Widerspruch ab. Wenn er ihn trotzdem einlegt oder nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage erhebt, tut er dies in der Regel wiederum nur aus taktischen Erwägungen: Es ist vielmals die einzige Chance, mit der Flurbereinigungsbehörde ernsthaft in das Gespräch zu kommen, und zwar mit dem Ziel, die Dinge zu einigen. Entscheiden lassen wird der erfahrene Praktiker die Flurbereinigungsgerichte über eine vorläufige Besitzeinweisung nur in Ausnahmefällen. Ansonsten weiß er: „Dabei kommt nichts heraus“.

Damit ist der Rechtsschutz in einem bedenklichen Maße eingeschränkt, denn die Dinge laufen regelmäßig wie folgt ab: Die Flurbereinigungsbehörde nimmt die vorläufige Besitzeinweisung vor und weiß genau, dass das Schwert des Teilnehmers, mit dem er sich dagegen wehren kann, relativ sehr stumpf ist. Man „schuldet“ dem Teilnehmer noch lange nicht die wertgleiche Abfindung, sondern allein eine nicht grob unverhältnismäßige und ihm noch zumutbare Besitzeinweisungsfläche. Dementsprechend grob ist das „Zuteilungsmuster“ im Verfahren nach § 65 FlurbG.

Der Teilnehmer (oder sein Pächter), die – wenn in diesem Zeitpunkt der Plan auf dem Prüfstand stünde – nicht wertgleich abgefunden wären, versuchen nun – wenn Rechtsbehelfe/ Rechtsmittel aussichtslos sind und Gespräche nicht fruchten – natürlich mit der Fläche gleichwohl „zurechtzukommen“. Sie versu-

37 Vgl. z. B. dessen Urteil vom 15.10.2015 i.S. Rs. C-137/14, RdL 2016, 72.

38 BVerwG VI C 236.65, RdL 1970, 20.

39 Vgl. auch Thomas, Rechtsfragen ... a.a.O., S. 36 FN 167.

40 So auch Thomas ebenda, S. 37 und 203 ff.

41 Thomas ebenda, S. 195 f.: bis zu 17 Jahre, durchschnittlich 3,4 Jahre in einem Amtsbezirk in Niedersachsen.

42 Beginnend mit dem Urteil vom 31.10.1966 i.S. IV B 2.66, u.a. RdL 1967, 219, dem die Flurbereinigungsgerichte bis heute folgen; vgl. dazu Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 20 zu § 65 FlurbG.

chen, alle Mängel, die die Abfindungsfläche jetzt noch aufweist, möglichst schnell zu beheben, indem sie Bodenverbesserungsmaßnahmen vornehmen, Unkrautbekämpfungsmaßnahmen ergreifen, unterlassene Grunddüngungen aus Vorjahren nachholen usw. So „ruckeln sich die Dinge zurecht“, und zwar in einem Zwischenzeitraum, der durchaus bis zu 17 Jahren im Einzelfall⁴³ dauern kann. Erfolgt dann nach Jahr und Tag endlich die Planvorlage, haben sich die Wogen geglättet und hat sich mancher Teilnehmer weitgehend mit dem abgefunden, was ihm vor Jahr und Tag bei weitem nicht als wertgleich erschien, was er aber während dieses langen Zeitraums als „noch zumutbar“ hinnehmen musste (und was er oder sein Pächter mittlerweile mühsam nachgebessert haben) oder aber er ist schlichtweg „mürbe geworden“.

Dabei kann sich der Praktiker des Eindrucks nicht erwehren, dass die Flurbereinigungsbehörden häufig die „Salami-Taktik“, die ihnen das FlurbG in der Auslegung der Gerichte ermöglicht, auch hier ganz bewusst anwenden.

Dass vorübergehende Wertunterschiede nach § 51 FlurbG ausgleichspflichtig sein können, ist in dem Zusammenhang ein schwacher Trost, zumal der Ausgleich erst mit dem Flurbereinigungsplan oder einem Nachtrag zu diesem „geschuldet“ ist.⁴⁴ Es ist der Behörde zwar möglich, über Ansprüche nach § 51 FlurbG vorab zu entscheiden; ob sie das tut, steht allerdings nach § 67 FlurbG in ihrem Ermessen. Häufig wird die Behörde auch gar nicht gewillt sein, eine Entschädigung zuzusprechen, weil sie sich als von der Rechtmäßigkeit ihres Handelns überzeugt gibt. Dann ist der Teilnehmer gehalten, ihr mit Fach- und/oder Rechtsbeistand (unter Aufwendung von Kosten) „vorzurechnen“, dass die Dinge anders liegen.

VIII. Untätigkeitsklage

Nach § 75 VwGO setzt die Untätigkeitsklage nur voraus, dass über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts in angemessener Frist nicht entschieden worden ist. Ist das der Fall, in der Regel also nach fruchtlosem Verstreichen der in § 75 Satz 2 VwGO genannten 3-Monatsfrist, so ist die Möglichkeit der Untätigkeitsklage für einen beliebigen Zeitraum eröffnet. Es gibt keine Frist, in der sie erhoben sein muss.

Auch hier hält das FlurbG, was längst nicht jedem Teilnehmer, auch nicht jedem seiner rechtlichen Berater, bekannt ist, eine Besonderheit bereit: Nach § 142 Abs. 2 Satz 1 FlurbG ist die Frist, die § 75 Satz 2 VwGO nennt und die „an sich“ auch im Flurbereinigungsverfahren gelten würde, erst einmal gestreckt auf sechs Monate, wenn es um die Anfechtung des Flurbereinigungsplans (§ 59 Abs. 2 FlurbG) geht, sogar auf ein Jahr. Doch damit nicht genug: Ist die Möglichkeit der Untätigkeitsklage danach eröffnet, muss sie binnen weiterer drei Monate auch tatsächlich erhoben sein. Lässt ein Teilnehmer diese Frist (bewusst oder unbewusst, weil er sie nicht kennt) verstreichen, „so war es das“. Die Möglichkeit der Untätigkeitsklage ist ihm zukünftig vollends verschlossen.

Wenn man nun noch hinzunimmt, dass nach der Rechtsprechung über diese flurbereinigungsspezifischen Besonderheiten

nicht einmal in den Rechtsbehelfsbelehrungen zu belehren ist,⁴⁵ so ist die Ausschlussfrist des § 142 Abs. 2 FlurbG wohl kaum mit der Rechtsschutzgarantie des Art 9 Abs. 4 GG vereinbar.⁴⁶ Die dagegen⁴⁷ angeführten Erwägungen⁴⁸ überzeugen schwerlich. Dies allemal dann nicht, wenn man in den Blick nimmt, dass § 75 VwGO allgemein als eine durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Klagemöglichkeit begriffen wird, die dem Bürger den Gang zu den Gerichten ermöglicht, wenn eine Behörde über Gebühr untätig bleibt⁴⁹.

IX. Besetzung des Flurbereinigungsgerichts

Das Flurbereinigungsgericht entscheidet (anders als das BVerwG, für dessen Besetzung keine Besonderheiten gelten) mit zwei Richtern des Oberverwaltungsgerichts/des Verwaltungsgerichtshofs und drei ehrenamtlichen Richtern, wobei (§ 139 Abs. 2 Satz 2 FlurbG) für einen der drei ehrenamtlichen Richter gilt: Er muss zum höheren Dienst der Flurbereinigungsbehörden befähigt und mindestens drei Jahre in Flurbereinigungsangelegenheiten tätig gewesen sein; ernannt wird er auf Vorschlag der für die Landwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörde.

Dieser sog. Fachbeisitzer gehört, wie die langjährige Praxis lehrt, im Regelfall aktiv dem höheren Vermessungs- bzw. Flurbereinigungsdienst an (oder war vor seinem Ruhestand dementsprechend tätig). Eine Grenze zieht die Rechtsprechung⁵⁰ dem nur für aktive Beamte der Flurbereinigungsverwaltung, die nicht als ehrenamtliche Richter am Flurbereinigungsgericht desselben Landes amtieren dürfen.⁵¹ Im Nachbarland (z. B. niedersächsischer Beamter im Bundesland LSA) soll das aber zulässig sein. Desgleichen akzeptiert die Rechtsprechung früher aktive Beamte spezifisch der Flurbereinigungsverwaltung im Flurbereinigungssenat auch desselben Landes.⁵² Dementsprechend trifft der Praktiker im Flurbereinigungssenat häufig auf Ruhestandsbeamte der Flurbereinigungsverwaltung desselben Landes, ansonsten auf aktive Bedienstete der Flurbereinigungsverwaltung aus einem Nachbarland.

Obwohl die Rechtsprechung das anders sieht, scheint mir das kaum mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung, so wie er in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zum Ausdruck gekommen ist, vereinbar. Das gilt allemal dann, wenn man – wie so mancher Praktiker – den häufig herzlichen kollegialen Umgang beobachtet, der solche Fachbeisitzer in der Regel mit dem beklagten Amt verbindet. Jedenfalls mich will auch nicht überzeugen, dass ein solcher Fachbeisitzer wegen der erweiterten Prüfungskompetenz des Flurbereinigungsgerichts von entscheidender, die Rechtsfindung fördernder Bedeutung ist. Das BVerwG kommt – wenn auch als Revisionsinstanz – ohne einen solchen Fachbeisitzer aus und auch ansonsten entscheiden Verwaltungsgerichte über komplizierteste Sachfragen ohne „Fachbeisitzer“, ggf. eben mit Hilfe von Sachverständigen.

Dieser Streifzug durch das FlurbG, auch wenn er aus der Sicht der Beratung Betroffener erfolgt, offenbart, dass das Flurbereinigungsverfahren und das flurbereinigungsgerichtliche Verfahren sich erheblich vom sonstigen Standard, den das Gesetz für Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren vorschreibt,

43 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 22 zu § 65 FlurbG; Thomas, Rechtsfragen ... a.a.O., S. 195 f.

44 Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 15 zu § 51 FlurbG unter Berufung auf Rechtsprechung des BayVG.

45 Nachweise bei Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 17 zu § 142 FlurbG.

46 So ausdrücklich Thomas AUR 2015, 208.

47 Winterger/Mayr a.a.O. Rn 16 zu § 242 FlurbG.

48 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.07.2010, 9 S C 11349/09:

schafft Rechtssicherheit in den Fällen, in denen Unklarheit darüber besteht, ob überhaupt Widerspruch eingelegt wurde.

49 Vgl. z. B. Kopp/Schenke, 24. Auflage, Rn 1 zu § 75 VwGO.

50 BVerwG, Urteil vom 06.12.1956, I C 75.55, RdL 1957, 110.

51 Vgl. auch Wingerter/Mayr a.a.O. Rn 5 zu § 139 FlurbG.

52 BVerwG, Urteil vom 02.11.1988, BVerwG 5 CB 7.85, RdL 1989, 45.

unterscheiden, und zwar durchweg mit einer Tendenz, die sich gegen den Teilnehmer richtet. Das werden Mitarbeiter der Flurbereinigungsbehörden und Flurbereinigungsrichter jedenfalls teilweise anders sehen. Manches wäre auch aus meiner Sicht hinzunehmen, wenn zu diesen zahlreichen „Besonderheiten“ des Flurbereinigungsrechts nicht eine unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten geradezu unerträgliche Verwaltungspraxis träte, was die Verfahrensdauer von Flurbereinigungsverfahren, teilweise auch von flurbereinigungsgerichtlichen Verfahren angeht. Flurbereinigungsverfahren sind nahezu flächendeckend durch überlange, ansonsten nirgendwo (jedenfalls nicht flächendeckend) vorkommende Verfahrensdauern gekennzeichnet. Sie sind für sich genommen (und unabhängig davon, dass einzelne Mitarbeiter der Flurbereinigungsbehörden diese verfestigten Verfahrensdauern sich ganz bewusst zu eigen machen, um ihre Sicht der Dinge „durchzudrücken“) nicht zu akzeptieren.

Die Verwaltungspraxis, und zwar konkret die Dauer der Verfahren, „schlägt“ bereits dem Grundsatz des Gesetzes selbst, so wie er in § 2 Abs. 2 Satz 1 FlurbG zum Ausdruck kommt, geradezu „in das Gesicht“. Ebenda heißt es bekanntlich: *Die Durchführung der Flurbereinigung ist von den Ländern als eine besonders vordringliche Maßnahme zu betreiben.*

WINGERTER/MAYR a. a. O. meinen in der Rn 4 zu § 2 FlurbG, darin komme ein „Beschleunigungsgrundsatz“ zum Ausdruck, der mehr sei „als nur ein unverbindlicher Programmsatz“. Die Länder hätten *dafür zu sorgen, dass die Flurbereinigungsverwaltung mit Personal und Sachmitteln so ausgestattet wird, dass eine wirksame Aufgabenerfüllung möglich ist.*

Ich will hinzufügen: Die Flurbereinigungsverwaltung hat, was jedenfalls bei den Regelflurbereinigungsverfahren ohne grundsätzliches Problem möglich ist, auch nur solche Aufträge anzunehmen, die sie mit ihren personellen und sachlichen Ressourcen alsbald bewältigen kann.

Wie eingangs bereits gesagt: Die Mitarbeiter der Flurbereinigungsverwaltungen denken nicht – wie andere Behörden – in Monaten oder auch nur Jahren, sondern in Dekaden. Davon weiß jeder, der sich mit der Praxis auskennt, „ein Lied zu singen“. Wenn man einmal die „Messlatte“ anlegt, die anderwärts gilt, wird jedermann klar, dass das rechtsstaatlich zumindest zweifelhaft ist:

Der EGMR hatte die Bundesrepublik Deutschland bekanntlich verpflichtet, wirksame Rechtsbehelfe gegen überlange Gerichtsverfahren einzuführen, und zwar bis Ende 2011.⁵³ Ergebnis war das am 03.12.2011 in Kraft getretene Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichts- und Ermittlungsverfahren.⁵⁴ Seitdem begründet z. B. § 198 GVG in der ordentlichen Gerichtsbarkeit einen Entschädigungsanspruch des Verfahrensbeteiligten, dessen Gerichtsverfahren unangemessen lange dauert. Dabei geht es in unserem Zusammenhang nicht um die Entschädigung, sondern allein darum, einen Vergleichsmaßstab dafür zu gewinnen, wann ein Verfahren durch eine „überlange Dauer“ gekennzeichnet ist. Das ist natürlich eine Frage, die sich in dem individuellen Rechtsgebiet stellt, etwa in einem Strafverfahren anders zu beurteilen ist als in einem zivil- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren.⁵⁵ Durchmustert man die Rechtsprechung zur überlangen Dauer von Gerichtsverfahren, so erhält man eine relativ große Bandbreite noch nicht über Gebühr langer Verfahren. Auch danach ist aber nur schwer vorstellbar, dass die durchschnittlichen Laufzeiten von Flurbereinigungsverfahren noch angemessen sein könnten. Dies gilt allemal dann, wenn man die Vorgabe des § 2 Abs. 2 Satz 1 FlurbG bedenkt und zusätzlich in den Blick nimmt, **wie zurückhaltend der Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Flurbereinigungsbehörde ausgestaltet ist bzw. von den Flurbereinigungsgerichten gewährt wird**, dies alles indessen bei vom ersten Tag an greifenden, im Falle der Unternehmensflurbereinigung sogar unbestritten enteignend wirkenden Eingriffen in das Grundeigentum und im übrigen (Stichwort wiederum: gerade auch beim Pächter) in den eingerichteten und ausgeübten landwirtschaftlichen Betrieb, so wie er im Zusammenklang der Art. 14, 12 GG ebenfalls von Verfassungen wegen gewährleistet ist.

Verfasser: Dr. Karl-Ludwig Grages, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Hildesheim

53 Vgl. dazu z. B. Althammer/Schäuble, NJW 2012, 1 ff.; vgl. auch bereits 2011 Thomas, Rechtsfragen ... a.a.O., S. 210 zu einer Entscheidung des EGMR vom 23.04.1987 i.S. 17/1986/115/163 = NJW 1989, 650.

54 BGBl. I S. 2302.

55 Vgl. zu der gebotenen Einzelfallbetrachtung BVerwG, Urteil vom 11.07.2013, 5 C 23/12 D.

Die Unternehmensflurbereinigung – Probleme in der Praxis

von Wolf-Dieter Friedrich

1. Durch DEGES betreuter Grunderwerb, einschließlich Flurbereinigungsverfahren

1.1 Grunderwerb gesamt

Als bundesweit tätige Projektmanagementgesellschaft betreut die DEGES eine Vielzahl von öffentlichen Baumaßnahmen, hauptsächlich Bundesfernstraßen- und Landesstraßenprojekte. Wesentlicher Unternehmensgegenstand der DEGES ist die Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) einschließlich Grunderwerb, von Verkehrsinfrastrukturprojekten, die von den Gesellschaftern auf die DEGES über-

tragen werden (Gesellschafter der DEGES: 12 Bundesländer und der Bund).

Die Gesamtlänge der für den Grunderwerb relevanten Projekte beläuft sich gegenwärtig auf ca. 2.300 Kilometer. Für die Flächensicherung von Trasse und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden gegenwärtig insgesamt ca. 34.400 Hektar mit ca. 81.000 Flurstücken, die auf ca. 57.000 Eigentümer entfallen, im Grunderwerb bearbeitet.

1.2 Übersicht über Flurbereinigungsverfahren – Stand 2018

Von dem Gesamtflächenbedarf von 34.400 Hektar entfällt eine Fläche von ca. 6.000 Hektar auf Flurbereinigungsverfahren (im Wesentlichen Verfahren nach § 87 FlurbG, s. Übersicht unten).

2. Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG

2.1 Voraussetzungen

Insbesondere bei der Umsetzung von großen Straßenbauvorhaben, wie z.B. dem Neubau von Bundesfernstraßen, hat die Unternehmensflurbereinigung erhebliche Bedeutung. Das spiegelt sich für die DEGES auch in der vorliegenden Übersicht zu Flurbereinigungsverfahren wider, in der die Verfahren nach §§ 87 ff FlurbG deutlich überwiegen.

Ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren kann eingeleitet werden, wenn die Enteignung für umfangreiche Großbauvorhaben zulässig ist (z. B. der Neubau von Bundesfernstraßen gemäß § 19 FStrG), ländliche Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden (Flächenbedarf i. d. R. größer als 5 Hektar), der durch das Bauvorhaben entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden (um z. B. Existenzgefährdungen zu vermeiden) oder die durch das Unternehmen hervorgerufenen Nachteile für die allgemeine Landeskultur (wie z. B. Durchschneidungen) vermieden werden sollen und ein Planfeststellungsverfahren oder ein entsprechendes Verfahren eingeleitet wurde. Schließlich bedarf es eines Antrags der Enteignungsbehörde.

Die Unternehmensflurbereinigung dient in erster Linie der Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens. Wie der Übersicht zu entnehmen ist, treffen wir im Zuge unserer Baumaßnahmen jedoch auch auf Regelflurbereinigungsverfahren.

Kann somit nicht auch ein Regelflurbereinigungsverfahren die Umsetzung von öffentlichen Bauvorhaben unterstützen?

2.2 Verfassungsrechtliche Abgrenzung zur Regelflurbereinigung nach §§ 1, 37 FlurbG

2.2.1 Regelflurbereinigung keine Enteignung

Wie unterscheidet sich die Regelflurbereinigung von der Unternehmensflurbereinigung? Es handelt sich bei der Regelflurbereinigung nach §§ 1, 37 FlurbG um eine Inhaltsbestimmung des Eigentums und keine Enteignung. Sie ist darauf ausgerichtet, ländliche Grundstücke zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung neu zu ordnen. Sie dient dem Ausgleich privater Interessen, so den Eigentümern, die regelmäßig besser zu bewirtschaftende Grundstücke als gerechten Ausgleich erhalten. Die Regelflurbereinigung ist daher Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG (s. Beschluss des BVerfG vom 22.5.2001, NVwZ 2001, 1023).

2.2.2 Umsetzung von öffentlichen Baumaßnahmen auch durch Regelflurbereinigung?

Nach § 40 Satz 1 FlurbG kann Land in verhältnismäßig geringem Umfang für öffentliche Anlagen, wie z. B. Straßen im Regelflurbereinigungsverfahren bereitgestellt werden. Ein Anspruch des Baulastträgers auf Zuteilung der benötigten Flächen besteht in der Regelflurbereinigung allerdings nicht. Die Flächen für öffentliche Anlagen haben die Flurbereinigungsteilnehmer durch Landabzüge nach § 47 FlurbG (nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes) aufzubringen. Bei den Abzügen von verhältnismäßig geringem Wert handelt es sich um eine Sozialbindung des Eigentums und keine Enteignung. Sie sind Ausgleich für die Werterhöhung, die die Grundstücke der Teilnehmer z. B. durch eine bessere Erschließung erfahren. Um den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des Flächenumfangs zu genügen, dürfen deshalb nur kleinere Straßenbaumaßnahmen, wie Kurvenbegradigungen oder der Bau von Radwegen einbezogen werden. Für den Ausbau einer Autobahn dürfte dies wohl nur dann gelten, wenn Ersatzflächen durch den Baulastträger aufgebracht werden, damit jeder Teilnehmer mit Land von gleichem Wert abgefunden werden kann. Als Maßstab für den verhältnismäßig geringen Umfang gilt das Verhältnis zwischen dem Wert der bereitzustellenden Fläche für die öffentliche Anlage und dem Wert der Gesamtfläche des Flurbereinigungsverfahrens.

Auch wenn die Regelflurbereinigung gemäß § 37 Abs. 2 FlurbG die Aufgabe hat, den Belangen des öffentlichen Verkehrs Rechnung zu tragen, würde der Flächenbedarf für den Neubau einer Autobahn das zulässige Maß übersteigen und dem Sinn und Zweck der Regelflurbereinigung widersprechen.

Es können demzufolge auch in der Regelflurbereinigung Flächen für Straßen bereitgestellt werden, sofern es sich um kleinere Straßenbaumaßnahmen handelt.

2.3 Verfassungsrechtliche Einordnung der Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff FlurbG

2.3.1 Unternehmensflurbereinigung ist Enteignung

Das Aufbringen von Land in großem Umfang ist dem Unternehmensflurbereinigungsverfahren nach §§ 87, 88 FlurbG zugewiesen. Im Gegensatz zur gemeinnützigen Regelflurbereinigung dient die Unternehmensflurbereinigung in erster Linie der Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens, d. h. der Beschaffung von Grundstücken für den Unternehmensträger. Die Unternehmensflurbereinigung dient nicht dem Interesse der Beteiligten und ist somit fremdnützig. Nach dem Boxberg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist dieser Zweck kennzeichnend für eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG (Urteil des BVerfG vom 24.3.1987, DVBl 1987, 466). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in der Unternehmensflurbereinigung auch Eigentümer von Grundstücken enteignungsbetroffen sind, die außerhalb des eigentlichen Vorhabensgebietes liegen, die aber im Rahmen der solidarischen Aufbringung der für das Vorhaben benötigten Grundstücke einen Landabzug hinnehmen müssen. Auch sie müssen den Zugriff auf ihr Grundstück zur Verwirklichung eines dem öffentlichen Interesse dienenden Vorhabens dulden.

Für die Beurteilung der Unternehmensflurbereinigung als Enteignung ist es ohne Belang, ob und in welchem Umfang eine Landabfindung stattfindet. Das gilt auch dann, wenn die Landabfindung ohne Flächenabzug erfolgt, denn die Eigentums-garantie sichert den konkreten Bestand in der

Verfahrensstand	Anzahl Verfahren	Länge (km)	Bedarf DEGES (ha)		
			Trasse	LBP	Gesamt
Verfahren nach § 87 FlurbG	47,0	286,2	2.387,9	2.743,1	5.131,0
Verfahren nach § 1 FlurbG	10,0	16,3	165,9	120,6	286,5
DEGES Gesamt					
Verfahren nach § 86 FlurbG	8,0	37,5	426,7	70,9	497,6
Gesamt	65,0	340,0	2.980,5	2.934,6	5.915,1

Hand des Eigentümers. Die Frage der Landabfindung betrifft demgegenüber Art und Ausmaß der nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG gebotenen Entschädigung (so BVerwG, Urteil vom 29.1.2009, BVerwGE 133, 118 und Urteil des OVG Lüneburg vom 25.4.2013, Fundstellen juris, RdL 2013, 217). Die Unternehmensflurbereinigung ist gekennzeichnet durch den staatlichen Zugriff auf den konkreten Eigentumsbestand und somit eine Enteignung, unabhängig davon, ob die betroffenen Eigentümer eine gleichwertige Landabfindung ohne Flächenabzug erhalten (so auch SCHWANTAG/WINGERTER, Flurbereinigungs-gesetz, 8. Auflage, Vorb. zu §§ 87-90, Rd.Nr. 2).

Da die für das Unternehmen benötigten Flächen von den Teilnehmern durch anteilige Landabzüge nach § 88 Nr. 4 FlurbG aufgebracht werden müssen, hat in der Unternehmensflurbereinigung – im Unterschied zur Regelflurbereinigung – kein Teilnehmer Anspruch auf wertgleiche Abfindung nach § 44 FlurbG (BVerwG, Urteil vom 24.4.1970, RdL 1970, 211 = RzF 107 zu § 87 Abs. 1, SCHWANTAG/WINGERTER a.a.O., § 87, Rd.Nr. 9). Anders als in der Regelflurbereinigung hat der Unternehmensträger jedoch einen Anspruch auf Zuteilung der planfestgestellten Flächen und auf eine vorläufige Besitzregelung nach § 88 Nr. 3 i. V. m. § 36 FlurbG.

2.4 Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens – häufig wiederkehrende Probleme

2.4.1 Zulässigkeit der Enteignung nach Fachrecht

Nach § 87 Abs. 1 FlurbG setzt die Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens voraus, dass die Enteignung nach dem für das Unternehmen geltenden Fachrecht zulässig ist. Rechtsgrundlage für Bundesfernstraßen ist § 19 FStRG (für Betriebsanlagen der Eisenbahn § 22 AEG). Danach ist die Enteignung zur Ausführung eines planfestgestellten Vorhabens zulässig, d. h. für die Zulässigkeit der Enteignung muss ein bestandkräftiger oder sofort vollziehbarer Planfeststellungsbeschluss (bzw. Plangenehmigung) vorliegen. Das Flurbereinigungsverfahren kann allerdings bereits mit Einleitung des Planfeststellungsverfahrens angeordnet werden. Für die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung sind die besonderen Enteignungsvoraussetzungen nur in genereller und nicht einzelfallbezogener Sicht zu prüfen. Die Enteignungsbehörde hat daher nicht für die Einzelgrundstücke die Zulässigkeit zu prüfen. Denn die konkreten Voraussetzungen nach den jeweiligen Landesenteignungsgesetzen werden durch die Regelungen der §§ 87 ff FlurbG ersetzt. Der Vollzug der Enteignung erfolgt somit im Rahmen der Unternehmensflurbereinigung. Damit muss – wie nach den Landesenteignungsgesetzen vorausgesetzt – für die Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens nicht versucht worden sein, die Grundstücke freihändig zu erwerben. Der Versuch eines einvernehmlichen Erwerbs muss stattdessen bis zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans oder der vorläufigen Besitzeinweisung nach § 65 FlurbG, d. h. vor der Landabfindung unternommen werden (s. BVerwG, Urteil vom 6.7.1989, BVerwGE 82, 205).

2.4.2 Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes

Die §§ 87 ff. FlurbG enthalten keine Vorschriften über eine unmittelbare Begrenzung des Flurbereinigungsgebietes. Es finden sich jedoch Grundlagen im Flurbereinigungsrecht, die bei der Abgrenzung zu berücksichtigen sind. So ist nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Flurbereinigungsgebiet durch die Flurbereinigungsbehörde so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung (wie die Verteilung des Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern und die Abwendung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur) möglichst vollkommen erzielt

wird (s. BVerwG, Urteile vom 21.10.2009, BVerwGE 135, 110 und vom 6.7.1989 BVerwGE 82, 205, SCHWANTAG/WINGERTER a.a.O. § 87 Rd.Nr. 24). Dies spricht für die Ausweisung von großen Flurbereinigungsgebieten.

Andererseits ist bei der Begrenzung zu beachten, dass es sich bei der Unternehmensflurbereinigung gegenüber einer Einzelenteignung grundsätzlich um das mildere Mittel handelt. Da die Unternehmensflurbereinigung sich auch auf Eigentümer erstreckt, die von dem planfestgestellten Flächenbedarf nicht unmittelbar betroffen wären, dürfen die Flurbereinigungsgebiete aus Verhältnismäßigkeitsgründen nicht zu weit ausgedehnt werden.

Die Größe des Flurbereinigungsgebietes hat zudem wesentlichen Einfluss auf die Höhe der vom Unternehmensträger zu tragenden Ausführungs- und Verfahrenskosten. DEGES als Unternehmensträger hat daher ein großes Interesse an der Ausweisung von möglichst schlanken Verfahrensgebieten.

Schließlich hat die Flurbereinigungsverwaltung das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes nach § 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG im Einvernehmen mit der Landwirtschaftlichen Berufsvertretung zu regeln. Dieses Einvernehmen kann aber nicht von der Einhaltung einer prozentualen Obergrenze für den Landabzug nach § 88 Nr. 4 FlurbG abhängig gemacht werden. Es reicht vielmehr aus, wenn sich das Einvernehmen auf die räumliche Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes erstreckt. Die Landwirtschaftliche Berufsvertretung kann deshalb nicht verlangen, dass durch den Erwerb von Einlagegrundstücken der Landabzug nach § 88 Nr. 4 FlurbG bei Null liegt. Die Erklärung des Einvernehmens ist auch keine Voraussetzung für die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens, sondern kann bis zu Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans oder bis zur vorläufigen Besitzeinweisung nach § 65 FlurbG hergestellt werden.

Hierfür spricht auch, dass das Einvernehmen die zumutbare Belastung mitbestimmen soll. Diese realisiert sich aber erst mit dem Flurbereinigungsplan bzw. der vorläufigen Besitzeinweisung. Daher kann die Verringerung des Landabzugs durch zusätzlichen Flächenerwerb bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden (ThürOVG, Urteil vom 25.10.2000, 7 F 587/99, OVG BB, Urteil vom 17.9.2003, NuR 2004, 183, SCHWANTAG/WINGERTER, a.a.O., § 87 Rd.Nr.15).

Sind aber genügend Einlageflächen beschafft worden, so dass es zu keinem Landabzug kommen wird, ist das Einvernehmen wegen Wegfalls des Schutzzwecks nicht erforderlich (BayVG, Urteil vom 18.9.2006, BayVB1 2007, 180, SCHWANTAG/WINGERTER a.a.O. § 87 Rd.Nr. 14).

Die Bestimmung der Größe der Verfahrensgebiete macht deshalb regelmäßig größere Abstimmungen mit der Flurbereinigungsbehörde notwendig.

3. Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigungsbehörde bzw. Teilnehnergemeinschaft (TG) und Vorhabenträger

3.1 Frühzeitige Abstimmung, insbesondere bei großen Bauvorhaben

Neben der Klärung von möglichen rechtlichen Streitpunkten ist es für die Vorbereitung von Großbaumaßnahmen unerlässlich, dass Flurbereigungs- und Straßenbauverwaltung möglichst frühzeitig ihre Planungen abstimmen. Ziel sollte es sein, durch einen laufenden Informationsaustausch eine möglichst reibungslose Planung und Realisierung der Baumaßnahme zu erzielen und gleichzeitig die eingriffsbedingten Folgen für die Betroffenen und den ländlichen Raum zu verringern oder ganz zu beseitigen und hieraus Arbeitsplanungen zu entwickeln. Die Ar-

beitsplanungen von Straßenbau- und Flurbereinigungsverwaltung sollten dann in regelmäßigen Besprechungen abgeglichen werden.

Es ist daher zweckmäßig, bereits im Rahmen der Variantenuntersuchung und der Linienbestimmung nach Unterstützungsmöglichkeiten für die geplanten Straßen durch die Flurbereinigung und nach Lösungen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Beeinträchtigungen für die Agrarstruktur zu suchen. Deshalb sollten in der Vorplanung, aber auch im Rahmen der Entwicklung des Vorentwurfs (für die Planfeststellung) die Auswirkungen des Unternehmens auf die landwirtschaftlichen Betriebe oder auf das landwirtschaftliche Wegenetz gemeinsam zwischen Flurbereinigungsverwaltung und Baulastträger untersucht werden. Auf der Grundlage dieser frühzeitigen und engen Abstimmungen könnten Teile des Entwurfs des Wege- und Gewässerplans nach § 41 FlurbG bereits in den Planfeststellungsbeschluss für die Straße integriert werden (s. hierzu ausführlich die Hinweise der FGSV für die Zusammenarbeit von Straßenbau- und Flurbereinigungsbehörde bei der Vorbereitung und Durchführung von Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz, Ausgabe 2016 und die Empfehlungen zum Flurbereinigungsverfahren unter Anwendung der §§ 87 bis 89 FlurbG des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Forsten vom 23.8.1977, GMBI 77, 428, überarbeitet 1982, GMBI 82, 39).

3.2 Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan gem. § 41 FlurbG

Nach § 41 FlurbG stellt die Flurbereinigungsbehörde im Benehmen mit dem Vorstand der TG einen Plan auf über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen. Dieser Plan bildet für das Verfahrensgebiet die Grundlage für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes und legt das Wege- und Gewässernetz fest. In der Unternehmensflurbereinigung enthält der Plan nach § 41 FlurbG Maßnahmen zur Verminderung der agrarstrukturellen und landeskulturellen Nachteile der Straße, so die Neueinteilung des Flurbereinigungsgebietes oder neue Wegeverbindungen zur Verringerung der Zerschneidungswirkung durch die Straße. Es handelt sich bei dem Wege- und Gewässerplan um eine echte Planfeststellung mit Konzentrationswirkung. In der Regel wird die Planfeststellung für die Straße durch den Plan nach § 41 FlurbG ergänzt. Bei der Aufstellung des Plans nach § 41 FlurbG hat die Flurbereinigungsbehörde bzw. die TG ein Planungsermessen (planerische Gestaltungsfreiheit).

3.3 Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit

Es fragt sich, ob die Flurbereinigungsbehörde bzw. die TG aufgrund ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit die straßenrechtliche Planfeststellung uneingeschränkt überplanen darf.

Zunächst ist zu untersuchen, wie weit die Regelungskompetenz der Flurbereinigungsbehörde reicht. Da die Feststellung des Wege- und Gewässerplans gemäß § 41 Nr. 5 FlurbG Konzentrationswirkung entfaltet, können auch kleinere Straßenbaumaßnahmen durch den Wege- und Gewässerplan mit verbindlicher Wirkung festgestellt werden, sofern sich der Plan nach § 41 FlurbG nur auf solche öffentlichen Anlagen erstreckt, die innerhalb des Flurbereinigungs-zweckes liegen. Es kann deshalb die Planung für kleinere Anlagen, für die z. B. nach § 40 FlurbG Land in verhältnismäßig geringem Umfang bereitgestellt werden kann, mit planfestgestellt werden.

Handelt es sich hingegen um Planungen, durch die Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden, übersteigt

dies den Flurbereinigungs-zweck. Solche komplexen Planungen bedürfen einer straßenrechtlichen Planfeststellung. Der Wege- und Gewässerplan kann insoweit keine Konzentrationswirkung im Unternehmensflurbereinigungsverfahren entfalten.

Nach § 87 Abs. 1 FlurbG darf ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren nur eingeleitet werden, wenn eine Enteignung aus besonderem Anlass zulässig ist. Da die straßenrechtliche Planfeststellung (nach Inhalt und Umfang) die Zulässigkeitsvoraussetzung der Enteignung bildet, ist der straßenrechtlich festgestellte Plan (nach § 19 Abs. 1 FStrG) für die Unternehmensflurbereinigung maßgebend. Hat der straßenrechtliche Planfeststellungsbeschluss für das Vorhaben eine vollständige Regelung getroffen, ist die Unternehmensflurbereinigung an diesen Planfeststellungsbeschluss gebunden. Die Flurbereinigungsbehörde darf deshalb nicht durch den Plan nach § 41 FlurbG die Ausweitung von planfestgestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ändern. Solche Planänderungen wären nur im Einvernehmen mit der Planfeststellungs- und der Straßenbaubehörde zulässig (s. KASTNER, DVBl 1987, 73). Unproblematisch ist hingegen, wenn es sich um eine unwesentliche Änderung der straßenrechtlichen Planfeststellung handelt (Belange Anderer werden nicht berührt, oder Betroffene stimmen den Änderungen zu).

Demzufolge endet die Gestaltungsfreiheit der Flurbereinigung bzw. der Teilnehmergeinschaft am straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss.

Deutet sich bereits im Vorfeld der straßenrechtlichen Planfeststellung die Notwendigkeit der Anpassung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens an, halte ich die Aufnahme eines Ergänzungsvorbehalts in die straßenrechtliche Planfeststellung für sinnvoll und zulässig. Die Aufnahme eines Vorbehalts ist aber nur in engen Grenzen möglich. So gebietet der Grundsatz der Problembewältigung, alle das Vorhaben tangierenden öffentlichen und privaten Belange in der straßenrechtlichen Planungsentscheidung abzuwägen und zu regeln. Im Hinblick auf den Grundsatz der Problembewältigung ist ein Vorbehalt und damit eine Verlagerung der Problemlösung auf die Flurbereinigung wohl nur dann zulässig, wenn die Maßnahmeregelung durch den Wege- und Gewässerplan als hinreichend sicher angesehen werden kann (z. B. wenn das Flurbereinigungsverfahren bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bereits angeordnet ist; insoweit enger BVerwG, Urteil vom 18.12.1988, UPR 1988, 180, wonach an einer Lösung durch die Unternehmensflurbereinigung nicht mehr zu zweifeln ist, wenn im Wesentlichen nur noch die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans aussteht).

Fazit:

Es hat sich in der Praxis als sehr sinnvoll erwiesen, wenn sich Straßenbau- und Flurbereinigungsverwaltung über ihre Planungen sehr früh und sehr eng austauschen und Planfeststellungs- und Flurbereinigungsverfahren koordinieren. Die Abstimmungen sollten darauf ausgerichtet sein, die durch das Bauvorhaben hervorgerufenen Probleme für die Agrarstruktur und die Landeskultur soweit wie möglich bereits durch den straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss zu lösen und deshalb auch das Wege- und Gewässernetz dort zu regeln – sofern eine abschließende Entscheidung zu diesem Zeitpunkt bereits möglich ist.

*Verfasser: Wolf-Dieter Friedrich
Abteilungsleiter Grunderwerb bei DEGES Deutsche Einheit
Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH*

Die Berücksichtigung öffentlicher Belange im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren¹

von Annette Kleinschnittger

I. Flurbereinigung vor neuen Aufgaben?

Flurbereinigungsrecht ist ein Rechtsgebiet, unter dem sich in einem nach wie vor eher industriell geprägten Bundesland wie Nordrhein-Westfalen in meinem beruflichen und privaten Umfeld nur wenige etwas vorstellen können. Während Sinn und Vorteile der Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG noch vergleichsweise leicht zu vermitteln sind, wenngleich Autobahnneubauten, die landwirtschaftliche Nutzflächen erstmals zerschneiden, nun auch nicht mehr an der Tagesordnung sind, folgt auf die Erläuterung der Anwendungsbereiche eines klassischen Flurbereinigungsverfahrens nach § 1 FlurbG unweigerlich die Frage, ob und ggf. was denn noch zu tun bleibe, ob denn nicht inzwischen beispielsweise alle Folgen realer Erbteilungen aufgearbeitet und alle Grundstücke im ländlichen Raum ordnungsgemäß erschlossen und vermessen seien. Nach etlichen Jahrzehnten gelebter Flurbereinigung mögen zwar in Deutschland nicht alle Flächen, in denen objektiv ein Flurbereinigungsbedarf besteht, neu geordnet sein. Gleichwohl stellt sich diese Frage sicherlich auch dem kundigen Thebaner. Hier kommt schnell ins Spiel, dass die Flurbereinigung auch Projekte des Umwelt- und Naturschutzes auf effektive Weise begleiten und sogar ermöglichen kann. Das Instrumentarium der Flurbereinigung garantiert in seiner privatnützigen Idealform des § 1 FlurbG jedem Teilnehmer eine wertgleiche Abfindung und vermittelt darüber hinaus allen einen zusätzlichen Flurbereinigungs-vorteil in Form von sinnvoller Erschließung, zeitgemäßer Vermessung und nicht zuletzt betriebswirtschaftlich sinnvoller Flächenarrondierung. Da nach § 37 FlurbG zugleich öffentliche Belange zu berücksichtigen, sogar nach § 40 FlurbG Flächen für öffentliche Zwecke bereitgestellt werden können, bietet die Flurbereinigung – konkret wohl wegen des örtlich eher begrenzten Zielgebiets: das vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG – einen besonderen Charme, wozu der Gesetzgeber mit der Neufassung des § 86 Abs. 1 FlurbG im Jahre 1994 erheblich und sicherlich nicht unbeabsichtigt beigetragen hat. Nach meiner – nicht repräsentativen und auch statistisch nicht belegten – Wahrnehmung werden seit einiger Zeit, nicht nur in NRW, vermehrt Flurbereinigungsverfahren eingeleitet, bei denen die öffentlichen Umweltbelange zumindest stark in den Vordergrund zu treten scheinen, so dass sich die Frage aufdrängt, ob diese Entwicklung mit dem geltenden Recht noch zu vereinbaren ist.

Hierzu bedarf es zunächst einer Untersuchung der maßgeblichen Rechtsvorschriften des Flurbereinigungs-gesetzes und einer – nicht nur aus meiner Sicht² – gebotenen (Rück-) Besinnung auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 GG.

II. Rechtsrahmen für die Berücksichtigung öffentlicher Belange im (vereinfachten) Flurbereinigungsverfahren

Öffentliche Belange finden im Flurbereinigungs-gesetz an zahlreichen Stellen ausdrücklich oder sinngemäß Erwähnung. Zu unterscheiden sind insoweit Regelungen, die den Anwendungsbereich eines Flurbereinigungsverfahrens eröffnen, und solche, die den Handlungsrahmen der Flurbereinigungsbehörde nach Einleitung des Verfahrens regeln.

1. Anwendungsbereich des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens

§ 86 Abs. 1 FlurbG in der seit dem 1.9.1994 geltenden Fassung regelt den Anwendungsbereich des Verfahrens wie folgt:

Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren kann eingeleitet werden, um

- a) Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen oder auszuführen,
- b) Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, die durch Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind,
- c) Landnutzungskonflikte aufzulösen oder
- d) eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfanges, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen.

Absatz 2 verhält sich im Wesentlichen zu – der Vereinfachung dienenden – Verfahrensregeln, wobei allerdings Abs. 2 Nr. 2 („Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren kann auch eingeleitet werden, wenn ein Träger von Maßnahmen nach Absatz 1 die Flurbereinigung beantragt.“) und Abs. 2 Nr. 3 („Der Träger der Maßnahme nach Absatz 1 ist Nebenbeteiligter (§ 10 Nr. 2).“) schnell verdeutlichen, dass Anlass für und Interesse an dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren gegenüber der Regelflurbereinigung Besonderheiten bieten.

Dies wird ergänzt durch Abs. 3, nach dessen Satz 1 der Träger von Maßnahmen nach Absatz 1 an die Teilnehmergemeinschaft die von ihm verursachten Ausführungskosten (§ 105) zu zahlen hat; ein entsprechender Beitrag ist ihm durch den Flurbereinigungsplan aufzuerlegen. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 sol-

¹ Bei dem Beitrag handelt es sich um das Manuskript des am 18.10.2018 in Fulda auf der vom Agricola-Verlag und dem SVK e.V. veranstalteten Diskussionstagung „Flurbereinigung – Auch Gutes darf kritisch hinterfragt werden“ gehaltenen Vortrages.

² Vgl. etwa Weiß, Zur Definition der Privatnützigkeit und Fremd-

nützigkeit in Planung und Bodenordnung nach dem Flurbereinigungs-gesetz, RdL 2010, 1 ff; ders., Zur Bewältigung von Landnutzungs-konflikten durch Bodenordnungsmaßnahmen nach dem Flurbereinigungs-gesetz, RdL 2017, 57 ff., sowie die weiteren Literatur-nachweise bei Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 86.

len dem Träger der Maßnahme die Ausführungskosten entsprechend den durch die Herstellung, Änderung oder Beseitigung der Anlage entstandenen Nachteilen auferlegt werden, soweit die Nachteile in einem Planfeststellungsverfahren nach anderen gesetzlichen Vorschriften nicht berücksichtigt und erst nach der Planfeststellung erkennbar geworden sind.

Der Wortlaut des § 86 FlurbG, insbesondere dessen Abs. 1 Nr. 1, kann für sich genommen zu der (Fehl-)Vorstellung führen, dass ein solches Verfahren eingeleitet werden könnte, um mit den Instrumenten des Flurbereinigungsrechts Projekte – Städtebau, Umweltschutz, Renaturierung von Gewässern, Landschaftspflege – zu realisieren, die jedenfalls prima facie eher im öffentlichen Interesse liegen als im privaten Interesse der Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens. Dazu mag die gesonderte Erwähnung der Landnutzungskonflikte in Abs. 1 Nr. 3 FlurbG beitragen.

Das ist jedoch nicht so. § 86 FlurbG stellt sich vielmehr eindeutig – wie schon der gesetzliche Wortlaut belegt und die Gesetzessystematik³ unterstreicht und im Übrigen auch die Gesetzgebungsgeschichte belegt⁴ – als Unterfall der Regelflurbereinigung dar. Er sieht lediglich – begrenzt auf den in Abs. 1 umrissenen Anwendungsbereich – Verfahrensvereinfachungen vor, wie sie vor der Neufassung im Jahr 1994 im Wesentlichen nur für sog. Zweitflurbereinigungen vorgesehen waren. Das heißt: Auch hier geht es – oder besser: muss es gehen – vor allem um die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung (vgl. § 1 FlurbG); die Flurbereinigung muss erforderlich, d. h. geeignet sein, in dem Flurbereinigungsgebiet insoweit Verbesserungen zu bewirken, und bei objektiver Beurteilung im Interesse der Beteiligten sein (§ 4 FlurbG).

Ebenso wie die Regelflurbereinigung stellt die vereinfachte Flurbereinigung trotz ihrer Einwirkung auf den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG im Unterschied zur Unternehmensflurbereinigung (§ 87) keine Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 GG dar, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.⁵ Die Enteignung ist auf den Entzug konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleister Rechtspositionen gerichtet, mit denen ein bestimmtes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll.⁶ Während die fremdnützige Unternehmensflurbereinigung dem Unternehmensträger die für sein Vorhaben benötigten Grundstücke zu beschaffen hilft, dient der mit der privatnützigen Flurbereinigung bewirkte Entzug von Rechtspositionen einem Ausgleich privater Interessen der Rechtsinhaber. Das die Regelflurbereinigung und das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren prägende Merkmal vorrangiger Privatnützigkeit bedeutet, dass beide zwar auch Rücksicht auf öffentliche Interessen nehmen, deren Verfolgung sich aber nicht zu den privatnützigen Flurbereinigungszwecken in Widerspruch setzen darf.⁷

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁸ ist geklärt, dass die Anordnung eines vereinfachten Flurberei-

gungsverfahrens nach § 86 FlurbG in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, hinter denen fremdnützige Zwecke im Konfliktfall zurücktreten, und dass ein objektives Interesse der Teilnehmer im Sinne des § 4 FlurbG bestehen muss. Mit dem Erfordernis überwiegender Privatnützigkeit ist es nicht vereinbar, eine vereinfachte Flurbereinigung anzuordnen, um in erster Linie Land für ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Vorhaben zu beschaffen. Dieses Anliegen ist vielmehr der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung vorbehalten, die mit einer Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 GG einhergehen kann.

Privatnützigen Zwecken dient die Flurbereinigung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch dann, wenn sie durch Verwirklichung eines Naturschutzgroßprojekts erst entstehende Landnutzungskonflikte im Sinne der Landwirtschaft auflösen soll.⁹ Auch ein Verfahren, das durch Zwecke veranlasst ist, die primär fremdnützig sind, kann dem Privatnützigkeitserfordernis entsprechen, etwa wenn durch das Flurbereinigungsverfahren Maßnahmen der Landschaftspflege (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) ermöglicht werden sollen, um Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen oder eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung zu schaffen. Solche Landnutzungskonflikte hält das Bundesverwaltungsgericht schon bei Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens für gegeben, wenn sich die betroffenen Flächen im Bereich von Landschaftsschutz-, Naturschutz-, Vogelschutz- und FFH-Gebieten befinden und bereits deswegen naturschutzrechtlichen Nutzungsvorgaben unterliegen.

Dazu bedarf es – worauf in diesem Zusammenhang klarstellend hinzuweisen ist – keiner Enteignungsregelung. Denn die Festsetzung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten und die damit verbundenen Nutzungseinschränkungen stellen keine Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 GG dar. Regelungen in einem Naturschutzgesetz oder einer Naturschutzverordnung, die die Nutzbarkeit eines Grundstücks situationsbedingt einschränken, sind Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG¹⁰. Das gilt aber nur, wenn und soweit eine Fläche – zumindest als Pufferzone¹¹ – von vornherein schutzwürdig ist.

Eine (Re-)Naturierung von nicht (mehr) schutzwürdigen Flächen, beispielsweise als (Ersatz-)Habitat für einen anderswo geoder zerstörten schutzwürdigen Lebensraum, ließe sich hingegen kaum als Inhalts- und Schrankenbestimmung rechtfertigen. Demgemäß wird sich – auch wenn sich die Interessen der Landwirtschaft und des Umweltschutzes entgegen einer nicht selten anzutreffenden Auffassung keineswegs zwingend ausschließen müssen – keine rechtliche Verpflichtung der Landwirtschaft konstruieren lassen, gesamtgesellschaftlich zu bewältigende Umweltaufgaben durch Bereitstellung von Flächen zu ermöglichen und zu finanzieren. Das gilt namentlich für die in § 1 Abs. 1 BNatSchG genannten Aufgaben, den „Schutz von Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich“, wobei der Gesetzgeber unter „Schutz“

3 Vgl. nicht zuletzt § 88 Nr. 10 FlurbG, wonach das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren in der Unternehmensflurbereinigung gerade nicht zur Anwendung kommt.

4 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 13.4.2011 – 9 C 1.10 –, BVerwGE 139, 296, juris Rn. 17 unter Hinweis insbesondere auf die BT-Drucks. 12/8138, S. 5.

5 Zum vergleichbaren Verfahren der Baulandumlegung vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.5.2001 - 1 BvR 1512/97, 1 BvR 1677/97 –, BVerfGE 104, 1 ff.

6 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.4.2011 - 9 C 1.10 –, BVerwGE 139, 296, juris Rn. 13 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG.

7 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.4.2011 – 9 C 1.10 –, BVerwGE 139, 296, juris Rn. 13 ff., m.w.N.

8 So BVerwG, Urteil vom 13.4.2011 – 9 C 1.10 –, BVerwGE 139, 296; Beschluss vom 18.11.2014 – 9 B 30.14 –, juris Rn. 4.

9 Beschluss vom 18.11.2014 – 9 B 30.14 –, juris Rn. 5.

10 Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 31.1.2001 – 6 CN 2.00 –, BVerwGE 112, 373, 376.

11 Zur Zulässigkeit von Pufferzonen vgl. schon BVerwG, Beschluss vom 13.8.1996 – 4 NB 4.96 –, NuR 1996, 600.

auch die „dauerhafte Sicherung, die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft“ versteht.

Ausgehend davon, dass die Schutzwürdigkeit eines Gebiets, die dessen landschafts- oder naturschutzrechtliche Unterschützstellung rechtfertigt, diesem gleichsam anhaftet, und die normative Unterschützstellung der vorgefundenen Tatsachenlage nur Rechnung trägt, wie es etwa dem Verständnis beim sog. faktischen Vogelschutzgebiet entspricht, ist nachvollziehbar, dass das Bundesverwaltungsgericht die Anordnung des Flurbereinigerungsverfahrens nicht erst dann als zulässig ansieht, wenn das Naturschutzgebiet „rechtssatzmäßig bereits festgestellt“ ist. Hierfür spricht nicht zuletzt der Wortlaut des § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG, wonach das Verfahren auch zur Ermöglichung von genannten Maßnahmen – z. B. von städtebaulichen Maßnahmen und solchen des Naturschutzes – eingeleitet werden kann.¹² Die beabsichtigte Maßnahme muss aber spätestens zum Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung sicher zu erwarten und hinsichtlich ihres Flächenbedarfs so klar abgegrenzt sein, dass nicht zuletzt das Verfahrensgebiet sachgerecht abgegrenzt werden kann.

2. Handlungsrahmen der Flurbereinigungsbehörde

Ist der Anwendungsbereich der vereinfachten Flurbereinigung erst einmal eröffnet, ergibt sich der Handlungsrahmen der Flurbereinigungsbehörde aus den Einzelschriften im Dritten Teil des Gesetzes unter der Überschrift „Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes“, die der Berücksichtigung öffentlicher, nicht zuletzt Umweltinteressen – entgegen einer hoffentlich nicht allzu weit verbreiteten Annahme¹³ – durchaus weiten Raum belassen, der nach meiner Kenntnis von den Behörden auch verantwortungsvoll genutzt wird.

Zu den Vorschriften, die (nur) den Handlungsrahmen der Flurbereinigung betreffen, zählt insbesondere § 37 FlurbG.¹⁴ Diese Vorschrift regelt in ihrem Absatz 1 Satz 1 zunächst den Auftrag, das Flurbereinigungsgebiet unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur – auch hierin mag man schon die Pflicht zur Erhaltung vorhandener Landschaftsstrukturen erkennen – neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten sowie den Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Zusätzlich normiert § 37 Abs. 2 FlurbG, dass die Flurbereinigungsbehörde bei der Durchführung der Maßnahmen nach Absatz 1 die öffentlichen Interessen zu wahren hat, vor allem den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwesens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen Rechnung zu tragen hat. Den Schutz natürlicher Gewässer vor Veränderungen betont § 37 Abs. 3 FlurbG nochmals ausdrücklich. Diese Regelung entspricht der Rechtsnatur des Flurbereinigerungsverfahrens, das als Planfeststellungsverfahren die Probleme des Plangebiets

möglichst umfassend bewältigen soll. Dem wäre nicht genügt, wenn unmittelbar nach Abschluss eines Flurbereinigerungsverfahrens weitere Planungsmaßnahmen angegangen und umgesetzt werden müssten, etwa, weil in der Flurbereinigung landwirtschaftlicher Wegebau unter Ausklammerung von Verkehrssicherungsaspekten erfolgt wäre oder gar in Widerspruch zu anderen öffentlich-rechtlichen Vorgaben stünde.

Ob und wie weit die Teilnehmer bei der Umsetzung derartiger öffentlicher Planungsvorgaben in Anspruch genommen werden dürfen, regelt § 37 FlurbG nicht; hierzu ergibt sich auch aus § 86 FlurbG nichts von den allgemeinen flurbereinigerungsrechtlichen Grundsätzen Abweichendes. Mithin bleibt es bei den in den §§ 44 ff. FlurbG geregelten Grundsätzen der Abfindung: Jeder Teilnehmer ist für seine in das Verfahren eingebrachten Grundstücke unter Berücksichtigung der nach § 47 vorgenommenen Abzüge mit Land von gleichem Wert abzufinden (§ 44 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Nur unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen von Land sind in Geld auszugleichen (§ 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG). Das stellt den entscheidenden Unterschied zur Unternehmensflurbereinigung dar, bei der die für das Unternehmen benötigten Flächen von den Teilnehmern aufzubringen und diesen hierfür eine Geldentschädigung nach dem einschlägigen Enteignungsrecht zu gewähren ist (vgl. § 88 Nr. 4 und Nr. 6 FlurbG).

Die in § 47 FlurbG geregelten Landabzüge sind – ausgehend von dem Verständnis des privatnützigen Flurbereinigerungsverfahrens als bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung – unproblematisch, soweit es um die Deckung des Flächenbedarfs für gemeinschaftliche Anlagen geht, typischerweise Wege, die der erstmaligen oder besseren Erschließung land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen dienen.

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint hingegen die Einordnung des in § 47 FlurbG genannten Landbeitrags „zu öffentlichen Anlagen nach § 40“. Diese Vorschrift lautet:

¹ „Für Anlagen, die dem öffentlichen Verkehr oder einem anderen öffentlichen Interesse dienen, wie öffentliche Wege, Straßen, Einrichtungen von Eisenbahnen, Straßenbahnen und sonstigen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, Wasserversorgungs-, Energieversorgungs-, Abwasserwertungs-, Abwasserbeseitigungs-, Windschutz-, Klimaschutz- und Feuerschutzanlagen, Anlagen zum Schutze gegen Immissionen oder Emissionen, Spiel- und Sportstätten sowie Anlagen, die dem Naturschutz, der Landschaftspflege oder der Erholung dienen, kann Land in verhältnismäßig geringem Umfang im Flurbereinigerungsverfahren bereitgestellt werden.“² Durch den Flurbereinigerungsplan wird bestimmt, wem das Land zu Eigentum zugeteilt wird.³ Soweit eine Anlage nicht zugleich dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dient, hat der Eigentümer der Anlage für das Land und entstehende Schäden einen angemessenen Kapitalbetrag an die Teilnehmergemeinschaft zu leisten.“

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung mag – vielleicht nicht nur auf den ersten Blick – zweifelhaft erscheinen, weil sie den Eindruck vermitteln kann, dass die Teilnehmer zu einem Landbeitrag herangezogen und insoweit auf einen finanziellen Ausgleich verwiesen werden können für Anlagen, die ausdrücklich nicht ihren Interessen dienen.¹⁵ Unabhängig davon hat das Bundesverwaltungsgericht ohnehin ausdrücklich offen gelas-

¹² Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.6.1998 – 11 B 28.98 –, RdL 1998, 209, juris Rn. 13 ff.

¹³ Vgl. etwa Wikipedia zum Suchwort „Flurbereinigung“ (Stand: 1.10.2018): „Nach Ansicht von Kritikern haben Flurbereinigerungen auch nachteilige Auswirkungen: Verluste an Biodiversität durch Rodung von Hecken, Vernichtung von Ackerrandstreifen oder Kanali-

sieren von Bächen (Auwald) sowie die anschließende konventionelle Landnutzung.“

¹⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 8.9.1988 – 5 C 8.85 –, juris Rn. 10.

¹⁵ Weiß, Zur Definition der Privatnützigkeit und Fremdnützigkeit in Planung und Bodenordnung nach dem Flurbereinigerungsgesetz, RdL 2010, 1, 2.

sen, ob die Vorschrift im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren überhaupt anwendbar ist.¹⁶ Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Landbereitstellung nach § 40 FlurbG wird in der Literatur darin gesehen, dass sie einen Ausgleich für die allgemeinen Flurbereinigungsverfahren darstelle, die den Teilnehmern über den Anspruch auf wertgleiche Abfindung hinaus in Gestalt von betriebswirtschaftlichen Verbesserungen zugutekommen; als Inhalts- und Schrankenbestimmung sei die Regelung allerdings am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.¹⁷ Abgesehen von der Frage, ob diese Argumentation verfassungsrechtlich tragfähig ist, taugt die Vorschrift jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für die Beschaffung von Land zu – allein – öffentlichen Zwecken, weil diese sich nicht als Pendant zu den allgemeinen flurbereinigungsrechtlichen Vorteilen darstellen.¹⁸

Wie auch immer man die Grenze, bis zu der man – in Abgrenzung von einer Inanspruchnahme ländlicher Grundstücke „in großem Umfang“ (vgl. § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG) – eine Bereitstellung von „Land in verhältnismäßig geringem Umfang“ i. S. v. § 40 FlurbG annehmen will, muss jedenfalls gewährleistet sein, dass der Anspruch der Teilnehmer auf wertgleiche Abfindung in Land unangetastet bleibt und nicht zugunsten eines Flächenbedarfs der öffentlichen Hand in einen finanziellen Ausgleichsanspruch umgewandelt wird.¹⁹ Der Enteignungsbegriff des Grundgesetzes kennt keine Bagatell- oder Geringfügigkeitsgrenze. Eigentumsrechtlich geschützt ist der konkrete Bestand in der Hand des einzelnen Eigentümers. Der Entzug dieser Rechtsposition für ein im öffentlichen Interesse stehendes Vorhaben hat enteignenden Charakter unabhängig davon, ob der Eingriff durch eine gleichwertige Landabfindung oder nur durch Geldentschädigung kompensiert wird.²⁰ Nicht auf die Größe der entzogenen Fläche, sondern auf den Zweck der Landbereitstellung kommt es an.

Das heißt letztlich: Der Landabzug nach § 40 darf zu Lasten der Teilnehmer – d. h. ihren Anspruch auf wertgleiche Abfindung in Land mindernd – nur erfolgen, soweit die Bereitstellung der Flächen zugleich ihren privaten Interessen dient. Dazu gehören auch Flächen, auf denen beispielsweise naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen für im Interesse der Land- und Forstwirtschaft vorgenommene Eingriffe realisiert werden. Dazu dürften auch Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung erforderlichen Wegen und Straßen gehören. Einen Landabzug für ausschließlich im öffentlichen Interesse bereitgestellte Flächen wird man hingegen bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung entweder schon als tatbestandlich nicht erfasst, jedenfalls als bei pflichtgemäßer Ausübung des der Flurbereinigungsbehörde eingeräumten Ermessens („kann ... bereitgestellt werden“) nicht zulässig ansehen müssen.

III. Verfassungsrechtlich gebotene Abgrenzung von fremd- und privatnütziger Flurbereinigung

Die vorstehenden Überlegungen legen nahe, dass das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren durchaus dazu geeignet ist, den zukünftig immer drängender werdenden Umweltbelangen durch Bodenordnungsmaßnahmen Rechnung zu tragen, ohne

dass dem ländlichen Raum – *de lege ferenda* – Sonderopfer in Form von Enteignungen und begleitender Unternehmensflurbereinigung abzuverlangen sind.

Verfahren können aber nur dann rechtssicher zum Abschluss gebracht werden, wenn die Abgrenzung der im Gesetz geregelten Verfahrensarten schon bei Einleitung des Verfahrens eindeutig vorgenommen und im Folgenden stringent befolgt wird. Kaum etwas richtet unerfreulicheren „Flurschaden“ an als ein fehlerhaft eingeleitetes Verfahren, das unter Umständen nach längerem Rechtsstreit rückabgewickelt werden muss, nachdem womöglich schon aufwendige Vorarbeiten geleistet worden sind und die Beteiligten wegen der Rechtsunsicherheit von nötigen Investitionen abgesehen haben.

Das rückt die Notwendigkeit einer näheren Konturierung der Abgrenzung von Privatnützigkeit und Fremdnützigkeit in den Fokus.²¹

Die in der Rechtsprechung verwendeten Formulierungen von der „überwiegenden“ Privatnützigkeit oder dass fremdnützige Zwecke „nicht im Vordergrund“ stehen dürfen, mögen richtig sein, helfen aber dem Rechtsanwender nicht immer verlässlich weiter. Eine darüberhinausgehende abstrakte Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht ist – soweit mir bekannt – derzeit nicht absehbar. Die Frage, nach welchen Kriterien und unter Zugrundelegung welcher Umstände zu prüfen ist, ob ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Abs. 1 FlurbG „in erster Linie privatnützigen Zwecken“ dient, hat das Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 13. September 2018 – 9 B 40.17 – (juris) als einzelfallbezogen und einer fallübergreifenden Klärung nicht zugänglich angesehen.

Meine Gedanken zu dieser Frage möchte ich an einigen exemplarischen Fällen erläutern.

1. In den wohl bekanntesten Entscheidungen zum „Grünen Band“, einem entlang der früheren innerdeutschen Grenze als Teil der Grenzanlagen der DDR angelegten Kolonnenweg, lag die Abgrenzung für die Gerichte m. E. ziemlich klar auf der Hand. Das Bundesverwaltungsgericht²² hat in seinem die Vorinstanz²³ bestätigenden Urteil maßgeblich darauf abgestellt, dass die dauerhafte rechtliche Absicherung des ehemaligen Kolonnenwegs allein im öffentlichen Interesse lag, keinem Erschließungsinteresse zugunsten der Landwirtschaft diene und sogar die Besitzersplitterung verfestigt hätte, so dass die Einleitung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens rechtswidrig war.

Hier war also klar, dass das öffentliche Interesse den Hauptzweck des Verfahrens darstellte und dass die privaten Interessen der Teilnehmer gegenüber diesem öffentlichen Interesse zurücktreten sollten. Die lediglich im Tatbestand des Revisionsurteils referierte Argumentation der Behörde, dass von den im Einleitungsbeschluss ausdrücklich benannten acht Gründen doch sieben privatnützig seien, hat das Bundesverwaltungsgericht – was auch eine Würdigung darstellt – in seinen Entscheidungsgründen nicht weiter angesprochen.

16 BVerwG, Urteil vom 13.4.2011 – 9 C 1.10 –, BVerwGE 139, 296, juris 27, und BVerwG, Beschluss vom 18.6.1998 – 11 B 28.98 –, RdL 1998, 209.

17 Vgl. Held, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Landbereitstellung für öffentliche Anlagen nach § 40 FlurbG, RdL 2012, 310.

18 Vgl. Thiemann, Die Lösung der Bodenfrage im ländlichen Bereich über § 86 FlurbG, RdL 2017, 241, 244.

19 Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 40 Rn. 7.

20 Vgl. BVerfG, Urteil vom 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 (Boxberg) –,

BVerfGE 74, 264, juris Rn. 44, 48.

21 Vgl. nachdrücklich Weiß, Zur Bewältigung von Landnutzungskonflikten durch Bodenordnungsmaßnahmen nach dem Flurbereinigungsrecht, RdL 2017, 57 ff.

22 BVerwG, Urteil vom 13.4.2011 – 9 C 1.10 –, BVerwGE 139, 296.

23 Thür. OVG, Urteil vom 20.10.2009 – 7 F 761/07 –, ThürVGRspr 2012, 49.

2. In dem Verfahren betreffend ein Naturschutzgroßprojekt in Rheinland-Pfalz²⁴ wurde die Privatnützigkeit des Flurbereinigungsverfahrens auch mit Blick darauf bejaht, dass bereits bei dessen Einleitung Landnutzungskonflikte bestanden, weil sich die für das Projekt benötigten Flächen im Gebiet von Landschafts- und Naturschutz- sowie FFH- und Vogelschutzgebieten befanden und darüber hinaus mit dem Ankauf weiterer Flächen zu rechnen war. Die Durchführung des Naturschutzprojekts hing nach den tatsächlichen Feststellungen des Flurbereinigungsgerichts nicht davon ab, dass das Flurbereinigungsverfahren durchgeführt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat betont, dass die Frage der Privatnützigkeit sich nicht nach den mit dem Naturschutzprojekt verfolgten Zielen beantworte, sondern nach den Zielen, die mit dem Flurbereinigungsverfahren verfolgt werden.

Vereinfacht gesagt: Das Projekt wird auch ohne Flurbereinigung stattfinden. Zudem sprachen für das Flurbereinigungsgericht ausreichende Anhaltspunkte dafür, dass das begleitende Flurbereinigungsverfahren, dem im Übrigen schon in den 1990er Jahren eine agrarstrukturelle Vorplanung vorausgegangen war, die ohnehin schon bestehenden und durch den in jenem Verfahren sicheren Ankauf weiterer Flächen anwachsenden Nutzungskonflikte so weit wie möglich aufzulösen hilft. Hier verstärkt die räumliche Ausdehnung der Schutzgebiete das – nach den Feststellungen des Flurbereinigungsgerichts überdies schon aufgrund des Zuschnitts der Ackerflächen bestehende – Bedürfnis nach einer an den Interessen der Landwirte orientierten Flächenneuordnung. Die privatnützigen und die fremdnützigen Ziele des Flurbereinigungsverfahrens stehen so gesehen nicht in Widerspruch, sondern liegen sogar parallel.²⁵

3. Das Niedersächsische Flurbereinigungsgericht hat in seinem Urteil vom 25.9.2017 – 15 KF 19/16 – (n. v.)²⁶ zu einem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren, in dem es neben einer Verbesserung des Wegenetzes und der Arrondierung zersplitterten Grundbesitzes um die Wiedervernässung und Renaturierung von Hochmoorflächen ging, betont, dass bei der Beurteilung, welche Zwecke mit einem angeordneten Flurbereinigungsverfahren vorrangig verfolgt werden, in erster Linie auf das abzustellen sei, was die Behörden in Erfüllung ihrer Begründungspflicht im Einleitungsbeschluss (und Widerspruchsbescheid) als Zwecke angegeben haben. Gehe es in erster Linie um Landbeschaffung (für Dritte), sei dies der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung vorbehalten. Gehe es darum, bestehende Konflikte aufzulösen, etwa dadurch, dass der Staat das Eigentum an einem feuchten Naturschutzgebiet zugeteilt bekomme und die Eigentümer im landwirtschaftlichen Umfeld lediglich wertgleich arrondiert und abgefunden werden, sei das Verfahren privatnützig. Anhaltspunkte dafür, dass die privatnützigen Agrarstrukturverbesserungsmaßnahmen nur „vorgeschoben“ seien, hat das OVG im konkreten Fall nicht gesehen. Für eine überwiegende Privatnützigkeit sprach aus Sicht des Flurbereinigungsgerichts auch, dass das Mooregebiet nur einen Bruchteil der Gebietsfläche (56 ha des 1.417 ha umfassenden Verfahrensgebiets, also gut 3 %) ausmacht.

Das letztgenannte Argument dürfte sich kaum für eine Verallgemeinerung eignen. Selbst bei einer Unternehmensflurbereinigung aus Anlass eines Straßenbauprojekts wird der prozentuale Anteil der allein für die Straße benötigten Fläche je nach Zuschnitt des Flurbereinigungsgebiets nicht allzu hoch sein. Dennoch ist die Fremdnützigkeit des Verfahrens im Fall eines Stra-

ßenbauprojekts keinen Zweifeln ausgesetzt. Auch der rechnerische Anteil der für Naturschutzmaßnahmen vorgesehenen Flächen lässt sich durch eine großzügige Abgrenzung des Verfahrensgebiets ohne Weiteres verschieben; man könnte auch sagen manipulieren. Die geringe Größe der zu schützenden bzw. zu entwickelnden Flächen dürfte auch mit der Eigenheit der hier in Rede stehenden Maßnahme zu erklären sein. Jedenfalls eine verallgemeinernde Aussage dergestalt, dass der Anteil der Naturschutzflächen maximal einen gewissen Prozentsatz betragen dürfe, wäre irreführend und liefe dem Gesetzeszweck wohl auch zuwider. Je raumgreifender Natur- und Landschaftsschutzgebiete in einem etwaigen Verfahrensgebiet ausgewiesen sind, desto größer wird der Anteil der von der geplanten naturschutzrechtlichen Maßnahme potentiell betroffenen Flächen. Das heißt aber nicht zugleich, dass der Nutzungskonflikt, den die Flurbereinigung lösen soll, unlösbar wäre oder gar eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung erfordern würde. So ist beispielsweise in einem nahezu das gesamte Verfahrensgebiet abdeckenden Vogelschutzgebiet, das durchaus in der Größenordnung von Quadratkilometern zu bemessen sein kann, denkbar, dass bereits die vergleichsweise wenig Raum beanspruchende Anlegung von Hecken als Rückzugsort für bestimmte bedrohte Arten (Neuntöter, Raubwürger) oder Verschiebungen zwischen Grünland- und Ackernutzung (z. B. in einem Rotmilan-Habitat im unmittelbaren Umfeld von Windkraftanlagen) positive Wirkungen entfalten können.

Aus den Entscheidungsgründen des Niedersächsischen Flurbereinigungsgerichts ergibt sich im Übrigen nicht näher, wie der weitere Flächenbedarf des Naturschutzprojekts, also Flächen, die durch die geplante Wiedervernässung einer landwirtschaftlichen Nutzung ganz oder teilweise entzogen werden sollen, gedeckt werden soll. Die öffentliche Hand verfügte zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens nur über 15 ha; das Mooregebiet umfasst aber 56 ha. Immerhin hatte die Behörde erklärt, dass die Maßnahmen nur auf öffentlichen Flächen stattfinden sollen, so dass wohl nicht davon auszugehen war, dass die nicht zum Verkauf ihrer in der Zielkulisse des Naturschutzprojekts liegenden Flächen bereiten Eigentümer mit deren Vernässung und damit unfreiwilligen Nutzungseinschränkungen rechnen müssen.

4. Im Grenzbereich des Anwendungsbereichs von § 86 Abs. 1 FlurbG mag sich auch die vereinfachte Wald-Flurbereinigung bewegt haben, über die das OVG NRW im Jahr 2016 zu entscheiden hatte.²⁷ Neben eindeutig privatnützige Zwecke – Verbesserung der Flächenstruktur, anderweitige Zuteilung der durch die Wegeführung abgeschnittenen und unwirtschaftlichen Restflächen sowie eine Verbesserung der Erschließung – trat in diesem Verfahren die beabsichtigte Förderung eines Erholungsschwerpunkts an dem angrenzenden Stausee, insbesondere durch einen geringfügigen Ausbau der bereits vorhandenen Straße, die außer von Ausflüglern (u. a. mit Bussen) auch von Holztransportern genutzt wird, aber keinen Geh- oder Radweg hat. Das Grundstück, auf dem die an dem See liegende Gaststätte errichtet ist, gehört ebenso wie der zugehörige (Bus-)Parkplatz einem öffentlich-rechtlichen Verband, der zugleich auch als Eigentümer großer Waldflächen Teilnehmer des Verfahrens ist. Auch wenn die Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens faktisch von dem Wunsch der Gemeinde nach einem Ausbau der Straße veranlasst war, hat der Senat die Privatnützigkeit bejaht. In dem betreffenden Waldgebiet lagen Missstände (Flächenzuschnitt, Mängel des Katasters, fehlende rechtliche Absi-

24 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.1.2014 – 9 C 10644/13 –, Rdl 2015, 65, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 18.11.2014 – 9 B 30.14 –, ZUR 2015, 290.

25 So OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.1.2014 – 9 C 10644/13 –, juris Rn. 29.

26 Nachgehend: BVerwG, Beschluss vom 13.9.2018 – 9 B 40.17 –, juris.

27 OVG NRW, Urteil vom 5.7.2016 – 9a D 58/15.A –, juris.

cherung der vorhandenen Waldwirtschaftswege) vor, die für sich genommen ausreichen, die Privatnützigkeit zu begründen, auch wenn sich der im Einleitungsbeschluss angeführte schlechte Zustand der Forstwirtschaftswege im gerichtlichen Ortstermin nicht bestätigte. Der Annahme einer Privatnützigkeit stand nicht entgegen, dass auch – aus Sicht der zahlreichen Förderer des Projekts wohl in erster Linie – die Förderung eines Erholungsschwerpunkts geplant war. Denn auch die Erholungsfunktion des ländlichen Raumes zählt zu den in § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG genannten Maßnahmen der Landentwicklung. Hinzu kam, dass der Verband selbst große Flächen in das Verfahren eingebracht hatte. Das Ziel, die Verkehrssituation auf der zu forstwirtschaftlichen Zwecken von Lkw und Bussen sowie PKW genutzten Straße durch eine „Entflechtung der Verkehrsströme“ zu verbessern, d. h. nicht zuletzt wohl gewisse Ausweichflächen zu schaffen, hätte objektiv sowohl den Forstwirten und den (wenigen) Anwohnern als auch dem Tourismus genützt, so dass insoweit letztlich keine erkennbare Interessenkollision bestand. Den etwa noch verbleibenden Zweifeln an der Privatnützigkeit des Verfahrens konnte der Beklagte mit der Prognose begegnen, dass durch die Neuordnung des Katasters und den geplanten Wegeneubau nur ein Landverlust von 1 % – was für eine Waldflurbereinigung recht wenig ist – entstehen würde, und durch die weitere Zusage, dass ein etwaiger Flächenbedarf für den Straßenausbau nicht erfolgen würde, weil dieser allein von dem dadurch begünstigten Eigentümer und der Gemeinde getragen würde.

Anders wäre dieses Verfahren wohl zu bewerten gewesen, wenn – etwa durch einen Rückbau in Bezug auf Kurvenradien etc. – eine Sperrung der Straße für Langholztransporter beabsichtigt gewesen wäre und ohne adäquaten Ausgleich an anderer Stelle eine Einschränkung der forstwirtschaftlichen Nutzbarkeit zu befürchten gewesen wäre. Dieses Beispiel zeigt meines Erachtens, dass es bei der Feststellung der überwiegenden Privatnützigkeit eines Verfahrens letztlich nicht auf den Umfang der für öffentliche Zwecke in Anspruch genommenen Flächen ankommt und dass ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren mangels Privatnützigkeit rechtswidrig sein kann, ohne dass überhaupt auf Flächen der Teilnehmer zugunsten einer Fremdplanung zugegriffen wird.

5. Die vorstehenden Beispielsfälle deuten darauf hin, dass es eine einfache, auf alle denkbaren Fallgestaltungen passende Abgrenzungsregel wohl nicht gibt.

Da ein nicht als Inhalts- und Schrankenbestimmung zu rechtfertigender Entzug von Eigentumsflächen für öffentliche Zwecke von § 86 FlurbG nicht gedeckt ist, und insoweit auch keine irgendwie zu bemessende Bagatellschwelle besteht, muss in jedem Fall schon bei Einleitung des Verfahrens gewährleistet sein, dass sich die privaten Interessen im Konfliktfall gegenüber gegenläufigen öffentlichen Interessen durchsetzen können. Das bedeutet – plastisch gesprochen –, dass ein Verfahren nicht schon dann „überwiegend“ privatnützig ist, wenn sich die privaten Interessen in einer Abwägung mit öffentlichen Interessen mit einem Gewicht von 60 % zu 40 % durchsetzen, sondern dies muss durchgängig der Fall sein, so dass der Anspruch auf wertgleiche Abfindung in Land keinen weitergehenden Einschränkungen unterliegt als in einem „rein“ privatnützigen Flurbereinigungsverfahren nach § 1 FlurbG.

Auch wenn zur Klärung der Frage, welchen Zwecken ein Flurbereinigungsverfahren dient, maßgeblich auf die Begründung

des Einleitungsbeschlusses abzustellen ist, weshalb die Flurbereinigungsbehörde das wohlverstandene Interesse der Beteiligten an den Verfahrenszielen ausführlich darlegen sollte,²⁸ müssen aber stets ergänzend die weiteren Unterlagen in den Blick genommen werden, auch um die Plausibilität der gegebenen Begründung zu prüfen und prognostisch zu bewerten, ob das angegebene Ziel überhaupt erreichbar ist.

Die von der Flurbereinigungsverwaltung zu erstellenden Unterlagen müssen vor allem Aufschluss darüber geben, (1.) ob und aus welchen Gründen in dem Gebiet ein Bedarf an einer privatnützigen Bodenneuordnung besteht, sowie darüber, (2.) dass ein etwaiger Flächenbedarf des möglicherweise konkurrierenden, im öffentlichen Interesse liegenden Projekts ohne Zugriff auf die Gesamtheit der von den Teilnehmern eingebrachten Flächen erfolgen kann und das Projekt grundsätzlich durchführbar ist. Fehlt es daran, darf das Verfahren nach § 86 FlurbG nicht zur Anwendung kommen.

Die Ermittlung des in dem Gebiet bestehenden Bodenordnungsbedarfs wird regelmäßig eine agrarstrukturelle Bestandserhebung und -vorplanung umfassen müssen, die dem Gericht wichtige Erkenntnisse über Defizite vermittelt, die durch Flurbereinigung behoben werden können, insbesondere über bereits bestehende Nutzungskonflikte, nicht erst solche, die beispielsweise durch ein Naturschutzprojekt erst verursacht werden. Das ist bei schon festgesetzten Unterschutzstellungen vergleichsweise leicht darzulegen. Soweit das Bundesverwaltungsgericht auch eine (noch) nicht rechtssatzmäßig abgesicherte Unterschutzstellung ausreichen lassen will, wird die Darlegung der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit für die Flurbereinigungsbehörde allerdings eine große Herausforderung darstellen.

Nicht zuletzt im Rahmen der Kostenplanung, die schon Gegenstand der Aufklärung der Teilnehmer vor der Anordnung des Verfahrens ist (vgl. § 5 Abs. 1 FlurbG),²⁹ wird die Flurbereinigungsbehörde plausible Angaben dazu machen müssen, dass die für die Realisierung der anlassgebenden Fremdplanung (z. B. Umweltprojekt) vorgesehenen Maßnahmen nicht von den Teilnehmern zu finanzieren sind und dass der Flächenbedarf durch freihändigen Erwerb seitens des Projektträgers bzw. der öffentlichen Hand gedeckt wird, aber nicht im Wege des Landbeitrags von den Teilnehmern bereitgestellt werden muss. Das klingt vordergründig einfach, erfordert aber schon in diesem frühen Verfahrensstadium eine sorgfältige Abgrenzung getrennt zu haltender Kostenblöcke, nämlich der Kosten des Umweltprojekts einerseits und der Kosten sonstiger Maßnahmen, etwa Ausgleichsmaßnahmen für den Neu- und Ausbau landwirtschaftlicher Wege, andererseits.

Nicht näher aufgeschlüsselte Angaben zu Kosten für „Landschaftsgestaltung inklusive Grunderwerb“ in der Kalkulation der Ausführungskosten sind aus Sicht des nordrhein-westfälischen Flurbereinigungsgerichts³⁰ (nicht nur) unter dem Aspekt der formell ordnungsgemäßen Aufklärung der Teilnehmer problematisch.

Nachvollziehbar zu erläutern ist ferner, worin der angestrebte privatnützige, insbesondere betriebswirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung im Übrigen liegt. Bietet das Verfahren außer dem faktischen Entzug von Flächen für ein Naturschutzprojekt keine flurbereinigungstypischen Vorteile, ist es i. S. d. § 4 FlurbG nicht erforderlich.

28 Vgl. schon Thiemann, Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG als Inhaltsbestimmung des Eigentums, RdL 2008, 257, 260.

29 Vgl. OVG NRW, (Eil-) Beschluss vom 19.1.2017 – 9a B 149/16.A –, juris Rn. 37 ff.

30 OVG NRW, (Eil-) Beschluss vom 19.1.2017 – 9a B 149/16.A –, juris Rn. 53.

IV. Zusammenfassung

Im Flurbereinungsverfahren sind gemäß § 37 FlurbG öffentliche Belange zu berücksichtigen. Das entspricht der Rechtsnatur des Flurbereinungsverfahrens, das als Planfeststellungsverfahren die Probleme des Plangebiets umfassend bewältigen soll.

Eine Möglichkeit, um Flächen für die Realisierung öffentlicher, insbesondere Umweltschutzprojekte zu erlangen, die sonst – ohne Enteignung – nicht zu erlangen wären, ist die vereinfachte Flurbereinigung nach § 86 FlurbG ebenso wenig wie die Regel-flurbereinigung nach § 1 FlurbG. Ein Flächenabzug nach § 40 FlurbG zu Lasten der Teilnehmer für öffentliche Zwecke, denen keine flurbereinigungsrechtlich relevanten Vorteile der Teilnehmer gegenüberstehen, ist verfassungsrechtlich nicht zulässig und läuft auf eine Umgehung des § 87 FlurbG hinaus.

Art. 14 GG erfordert eine klare Abgrenzung zwischen privatnützigen Flurbereinungsverfahren (§§ 1, 86 FlurbG), bei denen es sich um eine bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handelt, und fremdnützigen Flurbereinungsverfahren (§ 87 FlurbG), die mit einer Enteignung verbunden sind und eine einschlägige Enteignungsnorm voraussetzen. Es gibt keine Geringfügigkeits- oder Bagatellschwelle, bis zu der ein Flächenentzug, der im Übrigen die Merkmale einer Enteignung erfüllt, im Rahmen eines privatnützigen Flurbereinungsverfahrens tolerabel wäre.

Das bedeutet – plastisch gesprochen –, dass ein Verfahren nicht schon dann „überwiegend“ privatnützig ist, wenn sich die privaten Interessen in einer Abwägung mit öffentlichen Interessen mit einem Gewicht von 60 % zu 40 % durchsetzen, sondern dies muss durchgängig der Fall sein, so dass der Anspruch auf wertgleiche Abfindung in Land keinen weitergehenden Einschränkungen unterliegt als in einem „rein“ privatnützigen Flurbereinungsverfahren.

Die von der Flurbereinigungsverwaltung zu erstellenden Unterlagen müssen vor allem Aufschluss darüber geben, (1.) ob und aus welchen Gründen in dem Gebiet ein Bedarf an einer privatnützigen Bodenneuordnung besteht, sowie darüber, (2.) dass ein etwaiger Flächenbedarf des möglicherweise konkurrierenden, im öffentlichen Interesse liegenden Projekts ohne Zugriff auf die Gesamtheit der von den Teilnehmern eingebrachten Flächen erfolgen kann.

Auch unter Berücksichtigung dieser Maßgaben warten auf die Flurbereinigung in der Zukunft noch vielfältige Aufgaben, bei denen private Interessen und öffentliche Belange berücksichtigt und schonend miteinander in Einklang gebracht werden können.

*Verfasserin: Dr. Annette Kleinschnittger, Münster
Vorsitzende Richterin des 9a Senats des OVG NRW
(Flurbereinigungsgericht)*

Bevollmächtigte und Beistände im Regel- und im Unternehmensflurbereinungsverfahren: Rechtsanwälte, Sachverständige, Steuerberater verfahrensrechtliche Stellung und Kostenerstattung

von Wichard Graf von Hardenberg

Teilnehmer eines Flurbereinungsverfahrens holen häufig den Rat fachkundiger Dritter ein, insbesondere den von landwirtschaftlichen Sachverständigen und/oder Rechtsanwälten. Sie sind auch vielfach objektiv auf solchen Fach- und/oder Rechtsbeistand angewiesen, um mit der Flurbereinigungsbehörde auf Augenhöhe diskutieren zu können. Dies gilt allemal, wenn es um schwierige Fragen der Bewertung von Einlage und/oder Abfindung oder um Fragen des formellen und/oder materiellen Rechts im vom Gesetzgeber mit vielen Besonderheiten geregelten Flurbereinungsverfahren geht. Dann stellt sich vor allem die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen/in welchem Umfang die Kosten solcher Fach- und Rechtsbeistände von der Flurbereinigungsbehörde bzw. der Teilnehmergeinschaft zu erstatten sind. Für die Antwort auf die Frage gilt es, das Regel- vom Unternehmensflurbereinungsverfahren zu unterscheiden und weiter nach den jeweiligen Verfahrensstadien zu differenzieren. So ergibt sich folgendes Gesamtbild:

I. Verfahrensrechtliche Stellung

Zu unterscheiden ist (vgl. § 120 FlurbG) zwischen Bevollmächtigten und Beiständen. Beide Personengruppen kann der Teilnehmer hinzuziehen. Der Bevollmächtigte vertritt ihn, der Bei-

stand steht ihm zur Seite. Rechtsanwälte sind in der Regel Bevollmächtigte, Sachverständige und Steuerberater Beistände.

Allein der Bevollmächtigte „vertritt“; der Beistand tritt neben den Teilnehmer bzw. dessen Bevollmächtigten und ergänzt seinen Vortrag. Der Bevollmächtigte kann demgemäß auch allein, anstelle des Teilnehmers, erscheinen, der Beistand nur mit ihm.

Für den Bevollmächtigten ist selbstverständlich, dass das von ihm Vorgetragene als von dem Teilnehmer vorgebracht gilt; das gilt nach Maßgabe des § 120 Abs. 2 FlurbG grundsätzlich auch für den Beistand. Der Bevollmächtigte benötigt eine – auf Verlangen öffentlich oder amtlich zu beglaubigende – schriftliche Vollmacht nach Maßgabe der §§ 123 ff. FlurbG; es gibt – abgesehen von §§ 1429, 1454 BGB – kein allgemeines Vertretungsrecht des Ehegatten,¹ auch nicht von Abkömmlingen. Für den Beistand gilt das Vollmachtsersfordernis jedenfalls solange nicht, wie er dem Teilnehmer nur zur Seite steht, also z. B. gemeinsam mit ihm auftritt.

Bevollmächtigte dürfen nur unter Beachtung des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) tätig werden. Das läuft in der Regel darauf hinaus, dass nur Rechtsanwälte taugliche Bevollmächtigte sind; das Steuerberater-Beratungsprivileg (§ 3 StBerG) wird selten greifen. Die Einzelheiten finden sich in §§ 6 bis 8

1 Wingerter/Mayr, 10. Auflage, Rn 4 zu § 120 FlurbG.

sowie 10 ff. RDG geregelt. Dabei verdient § 7 Abs. 1 Satz 1 RDG eine besondere Erwähnung; danach brauchen berufsständische oder ähnliche Vereinigungen für ihre Mitglieder keine gesonderte Erlaubnis/Registrierung nach §§ 10 ff. RDG. Sie unterliegen allerdings der Einschränkung, dass sie Rechtsdienstleistungen nur durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt oder unter Anleitung einer solchen Person erbringen dürfen (§ 7 Abs. 2 RDG). Diese Vorschrift (§ 7 RDG) ist relevant für die berufsständischen Vereinigungen, etwa die Landvolk- bzw. Bauernverbände².

Für das Verfahren vor dem Flurbereinigungsgericht (einem speziellen Senat beim jeweiligen Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof) ist die anwaltliche Vertretung für den Teilnehmer vorgeschrieben, desgleichen vor dem BVerwG (§ 67 Abs. 4 VwGO).

Im allgemeinen Verwaltungsverfahren regelt § 16 VwVfG, ggf. in Verbindung mit den Verwaltungsverfahrensvorschriften der Länder, die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen. Er wird³ durch § 119 FlurbG als Sondervorschrift verdrängt (Ausnahme: freiwilliger Landtausch; § 103 Abs. 2 FlurbG). Die Vorschrift gewährleistet – durch die vom örtlich zuständigen Betreuungsgeschäft vorzunehmende Vertreterbestellung – die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens auch dann, wenn Teilnehmer unbekannt/nicht auffindbar/verhindert sind; darüber hinaus ermöglicht sie Regelungen auch für herrenlose Grundstücke und regelt sie schließlich den Fall, dass gemeinschaftlich berechnigte Eigentümer sich nicht auf einen Vertreter verständigen können.

Die Vertretung durch den Teilnehmer persönlich eng verbundene Personen (z. B. Ehegatte, Kinder) ist nur eingeschränkt privilegiert (§ 6 Abs. 2 RDG); auch solche Personen müssen sicherstellen, dass spezifische Rechtsdienstleistungen durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt oder aber unter Anleitung einer solchen Person erbracht werden. Der Beistand, der – wie ausgeführt – nicht vertritt, unterliegt diesen Beschränkungen nicht.

Bevollmächtigte und Beistände unterliegen grundsätzlich auch den besonderen Regelungen gem. § 117 Abs. 2 bis 4 sowie § 121 FlurbG. Rechtsanwälte sind davon allerdings ausdrücklich ausgenommen (§ 122 FlurbG).

II. Regelflurbereinigungsverfahren

Von diesem Begriff sollen für unsere Zwecke auch die besonderen Verfahrensarten (vereinfachtes Verfahren gem. § 86 FlurbG, Zusammenlegungsverfahren gem. §§ 91 ff. FlurbG und freiwilliger Landtausch gem. §§ 103a ff. FlurbG) umfasst sein. Nur das Unternehmensflurbereinigungsverfahren (§§ 87 ff. FlurbG) bleibt einer gesonderten Betrachtung (nachfolgend Ziff. III) vorbehalten.

1. Verwaltungsverfahren

Das ist das Verfahren vor der Behörde bis zu seinen jeweils abschließenden, in eine Mehrzahl von Verwaltungsakten mündenden Entscheidungen, also ggf. bis zum Flurbereinigungsbeschluss gem. §§ 4 ff. FlurbG, bis zur Feststellung der Wertermittlungsergebnisse gem. § 32 FlurbG, zum Erlass vorläufiger Anordnungen gem. § 36 FlurbG usw.

Hier gilt, was allgemein im Verwaltungsverfahren für richtig erachtet wird: Der Beteiligte trägt die Kosten seines Fach- und Rechtsbeistands prinzipiell selbst.⁴ Anders kann es nur in dem Einzelfall sein, in dem die Behörde sich ein Versäumnis vorhalten lassen muss, sei es, dass sie mit Zahlungen in Verzug geraten ist, sei es, dass ihr gar eine Amtspflichtverletzung anzulasten und sie nach § 839 BGB, Art. 34 GG schadensersatzpflichtig ist.

Ansonsten soll von dem Grundsatz auch dann keine Ausnahme gelten, wenn die anstehenden Sach- und/oder Rechtsfragen schwierig gelagert sind.

2. Widerspruchsverfahren

Hier finden sich ausdrückliche Regelungen

- für das isolierte Vorverfahren, in dem sich der Teilnehmer mit dem Widerspruch ganz oder teilweise durchsetzt, in § 80 VwVfG,
- für den Fall, dass der Teilnehmer im Widerspruchsverfahren zunächst erfolglos bleibt, dann aber ganz oder teilweise im Klageverfahren obsiegt in § 162 VwGO.

Hat der Widerspruch im Fall des isolierten Vorverfahrens ganz oder teilweise Erfolg, ist der Kostenfestsetzungsantrag bei der Behörde, die ganz oder teilweise abgeholfen hat, ansonsten bei der Widerspruchsbehörde zu stellen. Im Klageverfahren entscheidet das Flurbereinigungsgericht, auch über die Erstattungs-fähigkeit der Vertretungskosten im Vorverfahren.

Besteht danach ein Kostenerstattungsanspruch dem Grunde nach, so sind dem Teilnehmer stets die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen zu erstatten. Wenn die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts im Vorverfahren (dem Grunde nach) notwendig war, sind dessen Kosten dabei stets (in gesetzlichem Umfang) zu erstatten. Die Gerichte folgen dabei dem Grundsatz, dass die Zuziehung eines Anwalts im Vorverfahren in aller Regel erforderlich ist.⁵ Dementsprechend erklären die Behörden die Zuziehung eines Rechtsanwalts durchgängig gem. § 80 Abs. 2 VwVfG für notwendig, entscheiden die Flurbereinigungsgerichte regelmäßig genauso bei der Anwendung des § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO. Dabei muss der Antrag des Rechtsanwalts, seine Zuziehung durch den Mandanten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären, nicht zwingend bereits mit der Klage vor dem Flurbereinigungsgericht oder auch nur bis zum Ende der mündlichen Verhandlung gestellt werden. § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO bestimmt keine Fristen, so dass der Antrag, die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für notwendig zu erklären, auch noch nach der mündlichen Verhandlung, sogar nach Erledigung des Hauptsacheverfahrens gestellt werden kann, also „jederzeit“⁶.

Der Teilnehmer darf also davon ausgehen, dass ihm die gesetzlichen Gebühren eines Rechtsanwalts für das Widerspruchsverfahren stets erstattet werden, soweit er sich durchsetzt, mag das bereits vor den Flurbereinigungsbehörden, mag das ansonsten im Klageverfahren sein. Etwas anderes gilt ausnahmsweise nur dann, wenn es an einem vernünftigen Anlass fehlt, überhaupt juristischen Rat einzuholen.

Deutlich schwerer ist es, im Regelflurbereinigungsverfahren die Kosten von Fachbeiständen, insbesondere eines landwirtschaftlichen Sachverständigen, erstattet zu bekommen. Insbesondere

2 Wingerter/Mayr ebenda Rn 2 zu § 122 FlurbG.

3 Wingerter/Mayr ebenda Rn 1 zu § 119 FlurbG.

4 Vgl. z. B. Wingerter/Mayr ebenda Rn 11 ff. zu § 147 FlurbG.

5 Wingerter/Mayr ebenda Rn 18 zu § 147 FlurbG.

6 Vgl. z. B. Kunze in BeckOK VwGO, Stand 01.10.2018, Rn 82 zu § 162 VwGO.

WINGERTER/MAYR⁷ vertreten insoweit unter Berufung auf OVG Rheinland-Pfalz⁸ eine restriktive Auffassung. Danach sollen Sachverständigenkosten regelmäßig nicht erstattungsfähig sein. Das erscheint bereits für den vom OVG Rheinland-Pfalz entschiedenen Fall zweifelhaft, ging es doch dort um vom Teilnehmer gerügte Nachteile „durch die Lage der Landabfindung, andere Nutzungsarten, schlechtere Bodengüte, größeres Quergefälle, mangelnde Erschließung und schlechten Bewirtschaftungszustand“. Das sind zwar Nachteile, die der selbstwirtschaftende Teilnehmer als solche empfindet und artikulieren kann (sonst würde er sich nicht gegen die Wertgleichheit der Abfindung wenden), die er aber in ihrer betriebswirtschaftlichen Auswirkungen nur sehr eingeschränkt „vorrechnen“ kann, die er ohne sachverständige Hilfe häufig auch nicht in den Gesamtzusammenhang des § 44 Abs. 1 FlurbG zuverlässig einordnen kann. Jedenfalls taugt die Entscheidung und taugen die sie tragenden Gründe schwerlich für eine Verallgemeinerung.

M. E. ist die extrem zurückhaltende Entscheidungspraxis der Behörden und der Flurbereinigungsgerichte zu überdenken, und zwar nicht nur für den Sachverständigen, sondern auch für andere Sonderfachleute, etwa den Steuerberater. Das Flurbereinigungsverfahren ist nicht nur durch zahlreiche verfahrensrechtliche Besonderheiten gekennzeichnet, sondern es lassen sich bestimmte Verfahrensschritte für den unbedarften Teilnehmer häufig nur mit sachverständiger Hilfe abarbeiten. Das gilt insbesondere dann, wenn im Rahmen der §§ 27 ff. FlurbG Bewertungsfragen anstehen oder sich im Flurbereinigungsplan die Frage der Wertgleichheit der Abfindung (§ 44 FlurbG) stellt. Die Schwierigkeiten beginnen in der Wertermittlung schon bei der Bewertung nach rein landwirtschaftlichen Gesichtspunkten, nämlich der Entscheidung darüber, ob und welche Abweichungen von der Reichsbodenschätzung geboten sind (§ 28 Abs. 1 FlurbG). Die Bewertung wird noch komplizierter, wenn außerlandwirtschaftliche Werte in Rede stehen (Bedingungsflächen, unter denen etwa ein Bodenschutz ansteht; „begünstigtes Agrarland“ bzw. die an die Stelle dieses Begriffs getretenen Bezeichnungen für die unterschiedlichen Wert-Entwicklungszustände von angestammtem Agrarland; Bau- und Gewerbeerwartungsflächen). Das setzt sich bei der Diskussion des Flurbereinigungsplans fort, gilt doch für die Beurteilung der Wertgleichheit von Einlage und Abfindung – kurzgefasst – eine Art „Saldotheorie“. In die saldierende Betrachtung fließen dabei zahlreiche Komponenten ein (etwa Zusammenlegungsvor- oder aber auch -nachteile, Entfernungsvor- oder auch -nachteile). All das kann auch bereits der gut ausgebildete praktische Landwirt nicht im Detail überblicken, noch weniger der nicht tagtäglich mit der Landwirtschaft befasste Verpächter.

Es mag sein, dass gleichwohl an dem Grundsatz gem. vorstehendem Abschnitt 1. nicht zu rütteln ist, dass also im Flurbereinigungsverfahren grundsätzlich kein Anspruch darauf besteht, die Kosten von Bevollmächtigten und/oder Beiständen erstattet zu bekommen. Das kann m. E. aber nicht (mehr) richtig sein, wenn es um das Rechtsbehelfs-, hier also um das Widerspruchsverfahren geht. Die Kostenerstattung greift doch über § 80 VwVfG, ggf. i. V. m. § 162 VwGO ohnehin nur, wenn und soweit sich der Teilnehmer gegen die Ausgangs- und/oder Widerspruchsbehörde durchsetzt, die Behördenentscheidung also unrichtig war. Allemal dann aber gebietet der Grundsatz der Waffengleichheit, die notwendigen, also für die Begründung des

Rechtsbehelfs sinnvollerweise aufzuwenden Kosten des Sachverständigen für erstattungsfähig zu erklären. Der Rechtsbehelf hat – mit Hilfe ggf. eines Fachbeistands – ja gerade dazu geführt, die Entscheidung der fachkundig besetzten Behörden ganz oder teilweise „zu kassieren“.

3. Gerichtliche Verfahren

Es gelten erst einmal §§ 154, 155 VwGO. Unterliegt die Behörde ganz oder teilweise, so trägt sie voll oder anteilig die Kosten des Verfahrens. Dazu rechnen stets die Rechtsanwaltskosten (§ 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Was die Kosten von Fachbeiständen, insbesondere eines Privatgutachters angeht, ist die Rechtsprechung durch eine sehr zurückhaltende Tendenz gekennzeichnet; sie erkennt die Kosten für die Privatgutachter nur ausnahmsweise als erstattungsfähig an.⁹ Die dafür spezifisch im Hinblick auf das FlurbG angeführten Erwägungen,

- es gälte der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 VwGO),
- das Flurbereinigungsgericht sei sachverständig besetzt, so wie dies bei WINGERTER/MAYR¹⁰ unter Berufung vor allem auf das OVG Rheinland-Pfalz¹¹ nachzulesen ist, überzeugen in dieser Absolutheit nicht. Gerade auch flurbereinigungsgerichtliche Verfahren sind häufig durch schwierige Taxationsfragen geprägt, zu denen selbst Vollerwerbslandwirte, indessen schon gar nicht andere Teilnehmer aufgrund eigener Sachkunde vortragen und Beweiserhebungen beantragen können, auch nicht (allein) mit Hilfe eines Rechtsanwalts. Man denke nur an die komplexen Anforderungen, die an die Gesamtschau gestellt werden, in der sich die Wertgleichheit von Einlage und Abfindung erst herausstellt. Wie soll ein „einfacher“ Teilnehmer in der Lage sein, z. B. „vorzurechnen“, wie sich Entfernungsnach- und -vorteile in ihrer jeweiligen Herleitung für die einzelnen Einlage- und Abfindungsgrundstücke ergeben und dann in die Bewertung der Wertgleichheit der Abfindung einfließen?

Erkennen sie die Erstattungsfähigkeit der Kosten eines Privatgutachters dem Grunde nach erst einmal an, geben sich die Flurbereinigungsgerichte, was die Höhe der Sachverständigenbegutachtung angeht, generöser. Der Teilnehmer soll dann nicht zwingend darauf verwiesen sein, dass die Sachverständigenkosten „wie bei gerichtlicher Bestellung“ (JVEG) erstattet werden, solange die Überschreitung dieser gesetzlichen Vergütungshöhen nicht offensichtlich unangemessen ist.¹²

III. Unternehmensflurbereinigungsverfahren

Diesem geht in der Regel ein öffentlich-rechtliches Zulassungsverfahren, in der Praxis häufig ein Planfeststellungsverfahren nach Fachplanungsrecht, voraus. Für dieses gelten die vorstehend zu Ziff. II 1., 2. und 3. dargestellten Grundsätze. Dabei wird ein Widerspruchsverfahren allerdings kaum jemals eine Rolle spielen, jedenfalls nicht bei Planfeststellungsbeschlüssen, gegen die der betroffene Bürger sogleich Klage zu erheben hat (§ 70 VwVfG). Auf dieser vorgelagerten bzw. ersten Stufe der Umsetzung eines öffentlichen Infrastrukturprojekts sind also die Kosten von Bevollmächtigten und Beiständen regelmäßig vom betroffenen Bürger selbst zu tragen. Anders liegen die Dinge indessen im Unternehmensflurbereinigungsverfahren selbst.

Die Unternehmensflurbereinigung ist ein spezielles Enteignungsverfahren¹³. Das war früher streitig. Auch die Rechtspre-

7 A.a.O. Rn 19 zu § 147 FlurbG.

8 Urteil vom 15.10.2015, 9 C 10538/15.OVG, RdL 2016, 36.

9 Vgl. z. B., wenn auch allesamt nicht zum FlurbG ergangen: BVerwG, Beschluss vom 24.07.2008, 4 KSt 1008/07; Nds. OVG, Beschluss vom 09.04.2018, 13 OA 9/18; OVG NRW, Beschluss vom 23.05.2018, 8 E 86/18.

10 A.a.O. Rn 13 zu § 147 FlurbG.

11 Vgl. FN 8.

12 OVG NRW, Beschluss vom 28.03.2017, E 572/16.

13 Vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 01.06.2017, 9 C 4.16, RdL 2017, 341.

chung nahm lange an, die Unternehmensflurbereinigung sei wie die Regelflurbereinigung kein Enteignungsverfahren. Das ist für die Regelflurbereinigung (wie auch die städtebauliche Umlegung) auch heute noch Konsens. Für die Unternehmensflurbereinigung ist ebenso eindeutig geklärt: Sie ist eine spezielle Ausprägung des Enteignungsverfahrens.¹⁴ Denn dem Teilnehmer in der Unternehmensflurbereinigung droht – anders als in der Regelflurbereinigung – insbesondere der allgemeine Landabzug nach § 87 Abs. 1 FlurbG. Er muss ihn in seinem jeweiligen Umfang gegen Entschädigung hinnehmen (§ 89 FlurbG). Es gilt also Enteignungs- und damit Entschädigungsrecht, und zwar gerade auch wegen der Erstattungsfähigkeit der Kosten von Bevollmächtigten und Fachbeiständen (z. B. landwirtschaftlicher Sachverständiger, Steuerberater). Im Entschädigungsrecht ist es nämlich allgemeine Auffassung, dass in den einschlägigen spezialgesetzlichen Regelungen, wie sie sich in § 121 BauGB und den Landesenteignungsgesetzen (z. B. § 42 NEG) finden, eine verallgemeinerungsfähige Aussage getroffen ist. Danach sind dem Enteignungsbetroffenen die Kosten zu erstatten, die ein vernünftiger Enteignungsbetroffener zur Wahrung seiner Rechte in der gegebenen Situation aufwendet, um sich rechtlich und/oder sonst fachkundig durch einen Rechtsanwalt und/oder Sachverständigen vertreten/beraten zu lassen.¹⁵ Danach sind Rechtsanwaltskosten praktisch stets erstattungsfähig (ausgenommen allein ganz einfache Fälle), Sachverständigenkosten jedenfalls in schwierigeren Fällen.¹⁶

Diese Grundsätze (Rechtsanwalt, Sachverständiger) gelten gerade auch im Unternehmensflurbereinigungsverfahren.¹⁷ Bei AUST/JACOBS/PASTERNAK¹⁸ findet sich zwar zunächst ausgeführt, dass die Kosten eines im Umlegungs- oder Flurbereinigungsverfahren, also im Regelverfahren zugezogenen Rechtsanwalts/Sachverständigen – außer im Rechtsbehelfsverfahren – grundsätzlich nicht erstattungsfähig sind. Wörtlich wird ebenda aber fortgefahren:

Anders ist es dagegen bei der Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG, da dies ein wirkliches Enteignungsverfahren zugunsten eines Unternehmensträgers ist.

Ein Teil der Flurbereinigungsbehörden tut sich schwer, diese an sich ganz eindeutige Rechtslage anzuerkennen/zu praktizieren.

Jedenfalls trifft der Praktiker immer wieder auf Behördenmitarbeiter, die diese Rechtslage in Abrede nehmen. Das scheint häufig darauf zurückzuführen sein, dass sich in den Köpfen der Flurbereiner noch nicht festgesetzt hat, was seit dem vorgeannten Boxberg-Urteil indessen feststeht: Unternehmensflurbereinigung ist Enteignung.

Für den Praktiker sei abschließend angemerkt: Im Unternehmensflurbereinigungsverfahren werden häufig einvernehmliche Regelungen getroffen, die dann in eine Verhandlungsniederschrift der Flurbereinigungsbehörde münden. Jedenfalls in solchen Fällen sollte der Berater vorsorglich das Urteil des BGH vom 08.12.2016¹⁹ in den Blick nehmen. Hier findet sich – kurzgefasst – ausgesprochen, dass im Fall des freihändigen Grunderwerbs, in dem also „nur“ zum Zwecke der Abwendung der Enteignung – aber eben letztlich doch freiwillig – verkauft wird, ausdrücklich vereinbart werden muss, dass die Kosten von Bevollmächtigten/Fachbeiständen erstattet werden. Das ergibt sich nach Auffassung des BGH – anderer Auffassung waren in jenem Rechtsstreit beide Vorinstanzen – nicht schon „automatisch“ aus einer Analogie zu den Kostenerstattungsvorschriften im Falle des durchgeführten Enteignungsverfahrens (also z. B. § 121 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 110 BauGB).

*Verfasser: Wichard Graf von Hardenberg
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Agrarrecht, Elze*

14 Boxberg-Urteil, BVerwG, Urteil vom 24.03.1987, 1 BvR 1046/85, RdL 1987, 177.

15 Aust/Jacobs/Pasternak, Enteignungsentschädigung, 7. Aufl., Rn 843 f., 808, 829; Büchs, Handbuch des Enteignungs- und Entschädigungsrechts, 3. Aufl., Rn 3750 - 3752, 3798; Krohn/Löwisch, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. Aufl., Rn 322.

16 Aust/Jacobs/Pasternak, a.a.O., Rn. 875; Büchs a.a.O., Rn. 3756, 3798; BGH BRS 19 Nr. 131 = WM 1964, 968: wenn zur sachgerechten Interessenwahrnehmung im konkreten Einzelfall erforderlich.

17 Aust/Jacobs/Pasternak, a.a.O., Rn 760, 843 ff., 877; Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, Rn 101 zu § 88 FlurbG; März WF 1985, 1, 3; Krohn/Löwisch, a.a.O., Rn 246.

18 A.a.O. Rn 887.

19 III ZR 407/15.

Wirtschaftswegekonzepte als Basis für Anforderungen an ländliche Wege

von Eugen Bitjukov

Zielsetzung

Ländliche Wege erfüllen vielfältige Funktionen. Sie dienen als Verbindung von Gemeinden, Gemeindeteilen und kleineren Siedlungseinheiten oder zur Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz. Sie erschließen die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen oder unterstützen die naturnahe Erlebbarkeit der landschaftlichen Vielfalt zur Freizeit und Erholung. Sie sollen eine gute und ganzjährige Erreichbarkeit der Wohn- und Arbeitsorte der Bevölkerung und eine witterungsangepasste Landnutzung gewährleisten und die Grundlage für eine intakte Kulturlandschaft bilden.

Die ländlichen Wegenetze sind ein wesentlicher Infrastrukturbaukasten, um ländliche Räume zu erschließen und zu entwickeln. Sie stellen die Lebensadern der kommunalen Außenbereiche dar.

Daneben erfüllen sie mit ihren Rainen auch wichtige Funktionen als linienhafte Landschaftselemente, die die Kulturlandschaft gliedern und beleben. Raine und Wegerandstreifen grenzen häufig auf ganzer Länge an landwirtschaftliche Flächen und bilden ein wichtiges naturnahes Biotop. Auf Wegrainen leben zahlreiche Tier- und Pflanzenarten, für welche diese ungenutzten, ganzjährig verfügbaren Lebensräume besonders wichtig sind. Eine vielfältige Struktur aus Gräsern, Stauden, kleinen Ge-

büschen oder Einzelbäumen bietet dort Nischen für eine große Artenvielfalt.

Die heutigen Wegenetze wurden im Wesentlichen in den 1950er bis 1970er Jahren für die seinerzeit vorherrschenden Besitz- und Bewirtschaftungsverhältnisse geplant und gebaut. Inzwischen haben sich Betriebsgrößen, Besitz- und Produktionsweisen gravierend verändert und außerlandwirtschaftliche Nutzungen erheblich zugenommen. Für die daraus resultierenden, deutlich geänderten Anforderungen weisen die vorhandenen ländlichen Wegenetze oftmals funktionale und qualitative Defizite auf, die objektive Entwicklungshemmnisse für die Leistungsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft sowie vielerorts für die Erschließung von Gemeinden und Ortschaften bedeuten.

Ziel der Erarbeitung ländlicher Wegenetzkonzepte (Wirtschaftswegekonzepte) ist es, den Städten und Gemeinden unter Einbeziehung der relevanten örtlichen Akteure die Planung zukunftsfähiger und bedarfsgerechter Wegenetze zur Entwicklung des gemeindlichen Freiraums zu ermöglichen. Die Wegenetze sollen an der verkehrlichen Bedeutung ausgerichtet sein und Natur- und Landschaftselemente berücksichtigen. Abschließend sollen sich Handlungsoptionen für Investitionsentscheidungen und für die dauerhafte Unterhaltung der Wege ableiten lassen.

Die Erstellung von ländlichen Wegenetzkonzepten, sog. Wirtschaftswegekonzepten, ist ein komplexes Vorhaben. Es erfordert neben hohem fachlichem Know-how auch umfangreiche Kenntnisse der lokalen Besonderheiten. Von herausragender Bedeutung ist dabei vor allem die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in solch umfassende, auf die Zukunft ausgerichtete Projekte.

Es geht bei der Erstellung von ländlichen Wegenetzkonzepten schließlich um die objektive Beantwortung wichtiger Zukunftsfragen:

- Welche Wege/Brückenbauwerke werden perspektivisch noch benötigt?
- Welche Wege/Brückenbauwerke können ggf. entfallen bzw. auf Dritte übertragen werden?
- Welche Wege/Brückenbauwerke sind zu ertüchtigen?
- Welche Wege/Brückenbauwerke können ggf. zukünftig im Standard gesenkt werden?
- Wo besteht Optimierungsbedarf?

Bestandsanalyse

Vor dem Hintergrund der vielen zu beantwortenden Fragen ist es erforderlich, zunächst eine umfassende Erfassung und Analyse des Bestandes und des Bedarfes durchzuführen, um darauf aufbauend ein zukunftsfähiges WirtschaftswegeNetz zu entwickeln.

Das Thema Wegenetzkonzept ist geprägt von regionaltypischen Problemen und Besonderheiten, gerade bei kleinen und mittleren Kommunen. Zukünftige Mobilitätsstrategien und eine sich wandelnde Gesellschaft sowie sich ändernde strukturelle Bedingungen erfordern eine Anpassung und Optimierung der heutigen Wegenetze, vor allem in den ländlichen Räumen.

Zur systematischen Erfassung als Basis für ein Wegenetzkonzept muss das gesamte zusammenhängende Wegenetz untersucht werden. Zur wirtschaftlichen Erfassung der zahlreichen Informationen und Attribute sowie zur Dokumentation muss der Feldvergleich mit geländegängigen Fahrzeugen erfolgen. Durch den Einsatz einer Spezial-Kamera-Technik, mit der die jeweilige örtliche Situation objektiv und detailliert erfasst wird, ergibt sich ein realitätsgetreues Bild der Örtlichkeit, auf das – auch später – jederzeit zurückgegriffen werden kann. Dabei erfolgt

die Bilddokumentation im GPS-gestützten Geoimaging-Verfahren und bietet einen erheblichen Mehrwert und steigert die Qualität der Leistungen maßgeblich. Mit diesem Verfahren lassen sich die Bilder „punktgenau“ den digitalen Karten zuordnen und dienen unter anderem im Rahmen der Bürgerbeteiligung als wichtige Arbeitsgrundlage.

SOLL-Konzept mit Handlungsempfehlungen

Die Wege sind oft in die Jahre gekommen und weisen vielfach bauliche Mängel auf, die Netzzusammenhänge sind häufig zu umfangreich oder nicht mehr bedarfsgerecht. Typische Herausforderungen sind etwa, dass landwirtschaftliche Fahrzeuge inzwischen erheblich schwerer und breiter sind, so dass die bestehenden Wege den heutigen und vor allem zukünftigen Anforderungen nicht mehr genügen.

Zunehmend werden Wege im Außenbereich multifunktional, d. h. von vielen verschiedenen Nutzern in Anspruch genommen. Das führt häufig zu Begegnungsverkehren und nicht selten zu Konflikten. Des Weiteren kann im Erarbeitungsprozess festgestellt werden, dass bestimmte Wegflächen bereits heute nicht mehr als solche genutzt werden und ggf. zukünftig entbehrlich werden (Stichwort: „unter den Pflug genommen“). Vielfach werden öffentliche Wege nur von einzelnen Nutzern genutzt und können perspektivisch privatisiert werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Nutzer und der Nutzungshäufigkeiten werden die Wege nach ihrer Verkehrsbedeutung eingestuft und kategorisiert. Es erfolgt eine konzeptionelle Betrachtung, ausgerichtet auf den zukünftigen Bedarf unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit.

Abschließend ist zu klären, welche Ausbaustandards (Wegebreiten und Befestigungsarten) notwendig sind, um dem zukünftigen Bedarf gerecht zu werden. Dabei sollte die Richtlinie für den ländlichen Wegebau (RLW) als Basis dienen und die lokalen Gegebenheiten und Besonderheiten unbedingt Berücksichtigung finden. Beispielhaft sollte die Frage, ob Deckschichten ohne Bindemittel (DoB), sog. wassergebundene Befestigungen, anstatt bituminöser Befestigungen ausreichen und zur Verkehrslenkung in manchen Fällen nicht sogar besser geeignet sind, umfassend geprüft werden.

Bürgerbeteiligung

Bei der Entwicklung eines Wegenetzkonzeptes sind viele Akteure und Interessen betroffen. Dazu gehören beispielsweise Land- und Forstwirtschaft, Polizei und Feuerwehr, aber auch Wirtschaftsförderung und Touristik sowie ÖPNV. Es ist daher von besonderer Bedeutung, alle Interessenvertreter in solch komplexe Überlegungen und Prozesse intensiv einzubinden und deren Wissen zu nutzen.

Passgenaue Lösungen müssen gemeinsam mit den Menschen vor Ort erarbeitet werden. Die Bewohner und Nutzer vor Ort kennen die örtliche Wegesituation genau und haben einen großen Wissensschatz, den es zu nutzen gilt. Nicht selten haben sie auch schon Ideen entwickelt, die von Nutzen sein können. Die Einbeziehung ist wichtig, um weitere Aspekte wie etwa Multifunktionalität, Verkehrssicherheit, Wegerandstreifenthematik, Flächenentsiegelung oder systematische Erhaltungsstrategien sowie Fördermöglichkeiten richtig bewerten zu können.

Beteiligungsverfahren mittels Web-GIS

Entscheidend für eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung ist die praktizierte Transparenz. In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass ein öffentliches Online-Portal für den Bürgerdia-

log von großem Vorteil ist. Mit der von der Ge-Komm GmbH entwickelten Plattform www.wirtschaftswegekonzept.de steht ein zeitgemäßes Instrument zur Bürgerbeteiligung zur Verfügung, das die Möglichkeiten moderner, webbasierter GIS-Technologie ausschöpft.



Ein webbasiertes Bürgerdialog-Portal ersetzt ganz bewusst keine Bürgerversammlungen, ergänzt und unterstützt diese aber zeitgemäß. Damit gehört das Auslegen von Papierplänen in Rathäusern (oder das Verteilen von geplotteten Karten) zur Einsichtnahme der Vergangenheit an. Gleiches gilt auch für das bloße Veröffentlichen von starren PDF-Plänen im Internet.

Das Bürgerdialogportal www.wirtschaftswegekonzept.de ist interaktiv gestaltet und besitzt ein dynamisches Konzept, das immer die aktuellsten und umfassendsten Informationen bietet und zur Verfügung stellt. Alle Beteiligten werden damit umfassend und permanent aktuell über den jeweiligen Projektstand auf dem Laufenden gehalten. Allgemeine und weiterführende Informationen können von den Nutzern in flexiblen, individuell gestaltbaren Ansichten abgerufen werden. Zudem lassen sich Stellungnahmen in Form von Kommentaren abgeben. Die Internetplattform www.wirtschaftswegekonzept.de trägt maßgeblich zur Stärkung der modernen Beteiligungskultur für komplexe Zusammenhänge im Bereich der ländlichen Wegenetzkonzepte bei.

Neben diesen Vorteilen ergeben sich insbesondere für die Kommunen erhebliche weitere Vorteile: Die Verwaltungen berichten etwa von einer deutlichen Reduzierung der (arbeitsintensiven) direkten Bürgeranfragen. Dieses bedeutet für die Mitarbeiter in den Verwaltungen eine spürbare Entlastung gegenüber herkömmlichen Bürgerbeteiligungsverfahren. Ebenfalls wird sehr geschätzt, dass keine eigene EDV-Infrastruktur und deren Administration verwaltungsseitig aufgebaut und vorgehalten werden muss. Diese Leistungen werden komplett extern von der Ge-Komm GmbH als Dienstleister erbracht und ermöglichen so eine Beteiligung rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche. Auch für den Fall, dass sich eine dringende Frage eines Nutzers außerhalb der regulären Arbeitszeit ergibt, gibt es eine Lösung.

Somit wird auch eine deutliche Erhöhung der Akzeptanz von komplexen Gesamtprojekten ermöglicht. Darüber hinaus ist eine GIS-basierte Beteiligungsform auch eine gute Gelegenheit für die kommunalen Verwaltungen, sich auf öffentlichkeitswirksame Art und Weise als fortschrittlich zu präsentieren und nicht nur über „Digitalisierung“ zu reden.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Erstellung des ländlichen Wegenetzkonzeptes ist eine reale Kategorisierung von Wirtschaftswegen für deren zukünftige Nutzung. Dabei spielt die praktische Nutzungsmöglichkeit als anzustrebendes Ziel eine übergeordnete Rolle. Technische Aus-

baustandards können vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung keine verpflichtende Vorgabe sein. Deutlich wird das auch daran, dass Wegeabschnitte in gleichen Kategorien unterschiedliche Qualitäten aufweisen können.

Das von verschiedenen Interessengruppen, insbesondere jedoch mit den Nutzern und Grundstückseigentümern im Außenbereich erarbeitete ländliche Wegenetzkonzept ist mit Blick auf die zukünftigen Möglichkeiten von großer Bedeutung. Den Kommunen soll mit einem Wirtschaftswegekonzept eine umfassende Datenbasis für zukünftige Entscheidungen vorgelegt werden, die von der breiten Mehrheit akzeptiert wird. Auf dieser Basis lassen sich zukünftige Planungen effizient und passgenau durchführen und die notwendigen Entscheidungen herbeiführen. Handlungsoptionen für Investitionsentscheidungen und für die dauerhafte Unterhaltung der Wege lassen sich so ebenfalls besser aufzeigen und einleiten.

Das Konzept bildet die Grundlage für weitere Schritte wie die Erarbeitung eines Maßnahmenkataloges mit Aufstellung von Prioritäten, Maßnahmenbeschreibungen, eines Zeitplanes zur Umsetzung und einer Kostenermittlung. In jedem Fall sollte das abgestimmte Wirtschaftswegekonzept zukünftig konsequent angewendet und permanent fortgeführt werden. Aufgrund der zu erwartenden Entwicklung hinsichtlich Strukturwandel und Flächennutzung bedarf das Konzept einer kontinuierlichen Anpassung an die Veränderungen der Zukunft. Nur auf Basis aktueller Datengrundlagen lassen sich die richtigen und sinnvollen Entscheidungen treffen.

Die während der Erstellung des ländlichen Wegenetzkonzeptes praktizierte Transparenz und Einbeziehung der Interessen- und Bürgervertreter sollte unbedingt auch bei der Umsetzung des Konzeptes und bei weiteren Planungsschritten angewendet werden. Insbesondere in Bezug auf die Themen Agrarstruktur und Biodiversität ist eine solch transparente Vorgehensweise wichtig. Es wird auch wichtig sein, das Konzept weiterhin in bürgerfreundlicher Art und Weise für die Betroffenen einsehbar zu machen. Hierzu kann das Bürgerdialog-Portal auch weiterhin eine gute Variante darstellen.

Aufgabe der Kommune ist es und bleibt es auch zukünftig, das Wirtschaftswegenetz zu unterhalten und bei Bedarf den anstehenden sinnvollen Ausbau oder auch Rückbau vorzunehmen. Mit Hilfe eines ländlichen Wegenetzkonzeptes sind Prioritäten zu setzen. Damit ist das Ziel, die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen, besser zu erreichen.

Das Erfordernis und Sinnhaftigkeit solcher ganzheitlichen konzeptionellen Betrachtungen im Zuge von Wirtschaftswegekonzepten wird bereits sinnvollerweise in einigen Bundesländern zur Voraussetzung einer anschließenden Wegebau-Förderung gemacht. NRW fördert z. B. die Erstellung kommunaler Wirtschaftswegekonzepte mit 75 % der Kosten (max. 50.000 €). Ausschließlich Kommunen, die über ein Wirtschaftswegekonzept unter Einbeziehung der Öffentlichkeit (Bürgerbeteiligung) verfügen, erhalten im Anschluss eine 60 %-Förderung zur Modernisierung der ländlichen Infrastruktur.

Ein solches Verfahren ermöglicht einen passgenauen Mitteleinsatz, statt Fördergelder „mit der Gießkanne“ zu verteilen. Dies ermöglicht Einsparungen und einen effizienten Mitteleinsatz. Zudem wird eine nachhaltige Stärkung der ländlichen Infrastruktur in den kommunalen Außenbereichen ermöglicht.

Verfasser: Eugen Bitjukov
Geschäftsführer/ Gesellschafter Ge-Komm GmbH
Gesellschaft für kommunale Infrastruktur, 49324 Melle
www.ge-komm.de www.wirtschaftswegekonzept.de

Das Bodenordnungsverfahren nach Abschnitt 8 des LwAnpG und die Kompetenzen der Flurbereinigungsbehörde – Fluch oder Segen?

von Ursel Grimm

Auch 28 Jahre nach der Deutschen Einheit sind in den Neuen Bundesländern noch längst nicht alle aus dem „DDR-Recht“ resultierenden Grundstücksprobleme gelöst. Daraus resultierende rechtliche und tatsächliche Probleme führen für einige Betroffene zu „schicksalhaften“ Einschnitten in deren persönliche Lebensverhältnisse.

Im 8. Abschnitt des LwAnpG wird das Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse geregelt. Die Zielstellung dieses Gesetzes ergibt sich aus § 3 des LwAnpG. Dort heißt es: „Dieses Gesetz dient der Entwicklung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft und der Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe, um die in ihnen tätigen Menschen an der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu beteiligen.“

Diese Zielstellung unterscheidet sich daher wesentlich von der Zielstellung der Flurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz, sie ist wesentlich enger gefasst. Der Gesetzgeber – dies war noch die Volkskammer der ehemaligen DDR – hatte bei der Verabschiedung des Gesetzes am 29.06.1990 die Vorstellung, dass das auf der Grundlage der Rechtsvorschriften in der ehemaligen DDR auseinanderfallende Gebäude- und Bodeneigentum mit Hilfe dieser Regelungen in BGB-konforme Rechtsverhältnisse überführt werden könnte. Das Eigentum der LPG an den Gebäuden, welche überwiegend auf fremdem Grund und Boden standen, sollte geschützt und in einer Hand zusammengeführt werden. Dabei sollte das dörfliche Erscheinungsbild berücksichtigt werden, attraktive Standortbedingungen für Unternehmen waren das Ziel. Während man zunächst primär die Gebäude und Anlagen ehemaliger LPG „im Auge“ hatte, wurden dann auch die im ländlichen Bereich errichteten Eigenheime vom Geltungsbereich des § 56 LwAnpG erfasst. Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist geklärt, dass der Begriff des Gebäudes im Sinne von § 64 LwAnpG auch Eigenheime umfasst. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der räumliche Geltungsbereich des § 3 LwAnpG auf dörfliche Bereiche – im Unterschied zu städtisch geprägten Bereichen – beschränkt ist. Dies bedeutet andererseits, dass in dörflich geprägten Bereichen ein Bodenordnungsverfahren zur Zusammenführung von getrenntem Boden- und Gebäudeeigentum zulässig war und ist, im städtischen Bereich hingegen eher nicht. Allerdings sind mir aus der Praxis Probleme, wie wir sie bei der Zusammenführung von Grund und Boden mit dem Gebäudeeigentum im dörflichen Bereich zu klären hatten, aus dem städtischen Bereich nicht bekannt geworden. Dies hängt meiner Meinung nach wohl primär mit der Eigentumssituation zusammen. Der Grund und Boden, der im ländlichen Bereich zu DDR-Zeiten bebaut worden ist, verblieb eigentumsmäßig bei den natürlichen Personen, also bei „Privatleuten“, die entweder LPG-Mitglied wurden oder – aus den unterschiedlichsten Gründen – die DDR verlassen haben. Diese Grundstückseigentümer kämpfen nach dem 03.10.1990 um jeden Quadratmeter, den sie an die „Hauslebauer“ ergeben sollen. Dabei werden nicht selten sachfremde

Konflikte ausgetragen, und es erfolgt in diesen Auseinandersetzungen oftmals eine „Aufarbeitung der Rechtswirklichkeit in der ehemaligen DDR“ in ihrer gesamten Vielgestaltigkeit.

Dort, wo die Eigenheimbesitzer oder Gewerbebetreibende volkseigenen Grund und Boden auf der Grundlage von verliehenen Nutzungsrechten bebaut haben, verlief die Zusammenführung – im Vergleich zu den Streitigkeiten im ländlichen Bereich – relativ „vernünftig“ und in einem überschaubaren Zeitraum ab. Hier ging es primär um die Preisgestaltung.

Wer führt die Bodenordnungsverfahren durch?

In Sachsen waren dies zunächst die Ämter für ländliche Neuordnung, die sich später dann in Ämter für staatliche Entwicklung unbenannt haben. Diese Ämter haben nach hier gemachten Erfahrungen insbesondere auf dem Gebiet des sogenannten freiwilligen Landtausches einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass in einer Vielzahl von Fällen BGB-konforme Rechtsverhältnisse hergestellt worden sind und es gelungen ist, zwischen Gebäudeeigentümer und Bodeneigentümer vernünftige einvernehmliche Lösungen herbeizuführen.

Mit der Kreisreform wurden die Aufgaben in Sachsen auf die Landkreise und Kreisfreien Städte übertragen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die ungeklärten Probleme, die nunmehr Gegenstand von Bodenordnungsverfahren sind, ein hohes Konfliktpotenzial aufweisen, weil ja zunächst der freiwillige Landtausch gescheitert sein muss. Erst wenn alle Möglichkeiten einer einvernehmlichen Lösung – bis hin zur Bereitstellung von Ersatzland – ausgeschöpft sind, wird die Bodenordnung angeordnet.

Ist einmal ein Bodenordnungsverfahren angeordnet, scheitert eine einvernehmliche Lösung, und es wird erbittert durch die „Instanzen“ gestritten. Die Schwerpunkte dieses Streites in Bodenordnungsverfahren – aus meiner Praxis – möchte ich im Folgenden aufzeigen:

1. Welche Rechtsvorschriften sind auf das Bodenordnungsverfahren nach Abschnitt 8 des LwAnpG anwendbar?

Das Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik – Landwirtschaftsanpassungsgesetz – vom 29.06.1990 regelte unter § 63 „Anwendungsbestimmungen“ in Abs. 2 Folgendes:

„Für die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse sind im Übrigen die Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546) zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2191), sinngemäß anzuwenden.“

Die vom bundesdeutschen Gesetzgeber ca. ein Jahr später eingefügte Regelung des § 63 Abs. 3 LwAnpG, die wie folgt lautet:

„Ein Bodenordnungsverfahren kann ganz oder in Teilen des Verfahrensgebietes als ein Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz fortgesetzt werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen“, wurde deshalb eingeführt, weil mit dieser Regelung den Behörden die Möglichkeit gegeben werden sollte, das Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz mit einem Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz zu verbinden (vergleiche BVerwG Urteil vom 14.12.2005; Az. 10 C 7.04). In dieser Entscheidung hat der Senat auch ausgeführt, dass nach einer von ihm geführten Umfrage in den neuen Bundesländern ein praktisches Bedürfnis für diese Vorgehensweise gesehen wurde und drei der fünf neuen Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen) auch entsprechend verfahren. Die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt vertreten hingegen die Auffassung, dass das Flurbereinigungs- und das Bodenordnungsverfahren verschiedene Zielsetzungen verfolgen. Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb die Zulässigkeit einer Verbindung von Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren für zulässig erachtet.

Bei den von mir im Folgenden dargestellten „Problemfällen“ handelt es sich allerdings um reine Bodenordnungsverfahren nach § 56 LwAnpG, d. h. eine Überleitung dieser Bodenordnungsverfahren in ein Flurbereinigungsverfahren erfolgte nicht. Es stellt sich somit die Frage, welche Rechtsvorschriften auf das nach § 56 LwAnpG durchgeführte Bodenordnungsverfahren anzuwenden sind und wie demzufolge die Regelung des § 63 Abs. 2 LwAnpG, wonach die Vorschriften des Flurbereinigungs-gesetzes „sinngemäß“ anzuwenden sind, auszulegen ist.

Dazu folgender praktischer Fall:

Es wurde in einem Landkreis des Freistaates Sachsen 2003 ein Bodenordnungsverfahren angeordnet, nachdem ein freiwilliges Landtauschverfahren gescheitert war. Die Anordnung des Bodenordnungsverfahrens erfolgte ausschließlich gemäß § 56 LwAnpG. Das Verfahrensgebiet ist ca. 41 ha groß. Auf diesem Gebiet befinden sich lediglich Eigenheime. Das Bodenordnungsverfahren trägt auch die Bezeichnung „Bodenordnungsverfahren ... (Eigenheime)“.

Die Anordnung des Bodenordnungsverfahrens ist bestandskräftig, weil keiner der Beteiligten gegen die Anordnung des Bodenordnungsverfahrens ein Rechtsmittel eingelegt hat. Damit kann juristisch auch nicht mehr die Frage diskutiert werden, ob die Anordnung dieses Bodenordnungsverfahrens unter Beachtung des räumlichen Geltungsbereiches des § 3 LwAnpG (ländlicher Bereich) überhaupt hätte erfolgen dürfen, weil es sich bei dem Verfahrensgebiet nicht um ein ländliches Gebiet, sondern um ein städtisch geprägtes Gebiet handelt. In dem Verfahrensgebiet befindet sich kein landwirtschaftliches Unternehmen mehr.

Mein Mandant ist als Grundstückseigentümer betroffen, nicht etwa weil sein Gebäude noch auf fremdem Grund und Boden steht – dies hatte er bereits privatrechtlich zusammengeführt –, sondern weil sein Grundstück benötigt wird, um ein dahinterliegendes „Eigenheimgrundstück“ wegemäßig zu erschließen. Der von dem Vater unseres Mandanten vor dem 03.10.1990 als Zufahrt zu seinem Grundstück selbst gebaute Weg bzw. die von ihm als Hoffläche hergestellte Fläche vor dem Haus soll Teil eines öffentlichen Weges werden, um das dahinterliegende Eigenheimgrundstück wegemäßig zu erschließen. Bei diesem Eigenheim handelt es sich allerdings zwischenzeitlich um ein nicht mehr bewohntes und verwahrlostes Grundstück. (Die Gebäudeeigentümerin ist zwischenzeitlich verstorben, der Nachlass war überschuldet – Erbe ist der Freistaat Bayern als Fiskus.)

Die Flurneuordnungsbehörde argumentiert damit, dass auch im Bodenordnungsverfahren – genauso wie im Flurbereinigungs-

verfahren – die Vorschrift des § 44 Abs. 3 S. 2 FlurbG gilt und demzufolge neu gebildete Grundstücke durch Wege zugänglich gemacht werden müssen. Die Flurbereinigungsbehörde übernimmt damit im Bodenordnungsverfahren die wegemäßige Erschließung eines am Bodenordnungsverfahren beteiligten Grundstückes. Für den begünstigten Bodeneigentümer, der damit ein erschlossenes Grundstück zurückerhält, ist diese Kompetenz der Flurbereinigungsbehörde sicherlich ein Segen. Er spart sich die zivilrechtlichen Auseinandersetzungen mit dem Nachbarn um die Zuwegung, und er erspart sich auch anderweitige Erschließungskosten, denn er erhält im Rahmen des Bodenordnungsverfahrens ein wegemäßig erschlossenes Grundstück. Der betroffene Grundstückseigentümer hingegen, der zuvor zivilrechtlich sein Eigentum durch Vereinbarung mit dem Bodeneigentümer komplettiert hat, wird de facto nachträglich „enteignet“, er verliert einen wichtigen Teil seines Grundstückes und verliert im Übrigen auch erheblich an Lebensqualität. Für ihn ist die Kompetenz der Flurbereinigungsbehörde ein „Fluch“.

Seit 2012 werden zu dieser Problematik gerichtliche Auseinandersetzungen geführt. Der Grundstückseigentümer kämpft um den Erhalt seines (gesamten) Grundstückes, die Flurbereinigungsbehörde will um jeden Preis die wegemäßige Erschließung über dieses Grundstück vornehmen. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass platztechnisch wegemäßige Alternativvarianten vorhanden sind, die jedoch aufgrund der Beschaffenheit äußerst kostenaufwendig als Weg hergestellt werden müssten.

Rechtlich stellt sich die Frage, ob mit der Regelung in § 63 Abs. 2 LwAnpG, wonach die Anwendung der Vorschriften des Flurbereinigungs-gesetzes sinngemäß zu erfolgen hat, die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 3 GG erfüllt sind, wonach die Enteignung nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf. Das OVG Bautzen war in einer ersten Entscheidung zu diesem Komplex 2013 zu der Auffassung gelangt, dass die Einbeziehung des Flurstückes der Kläger zur Bildung einer Straßenfläche rechtswidrig ist und der Bodenordnungsplan deshalb aufzuheben ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Ergebnis einer von der Flurbereinigungsbehörde eingelegten Revision die Entscheidung des OVG Bautzen aufgehoben (Urteil vom 10.12.2014, Az. 9 C 11.13). Es hat darauf hingewiesen, dass in einem Bodenordnungsverfahren auch solche Grundstücke einbezogen werden können, die zwar für sich allein die Voraussetzungen der Zusammenführung nicht erfüllen, ohne die aber eine sinnvolle Lösung des zugrundeliegenden sachenrechtlichen Konfliktes nicht zu erreichen wäre. In dieser Entscheidung vom 10.12.2014 hat das Bundesverwaltungsgericht auch den Grundsatz des § 58 LwAnpG und damit auch seine Grundsatzentscheidung vom 17.12.1998 – Az. 11 C 5.97 – „aufgeweicht“, indem es die Minderausweisung gemäß § 44 Abs. 3 S. 2 FlurbG für zulässig erachtet hat. Damit ist der Grundsatz – Land gegen Land – nicht mehr allgemein gültig.

Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit über § 63 Abs. 2 LwAnpG die direkte Anwendung von § 44 (3) FlurbG für zulässig erachtet. Es hat insoweit ausgeführt, dass anderenfalls dieser umfassende Neuordnungsauftrag in zahlreichen Fällen nicht erreicht werden kann, weil genau wertgleiche Abfindungsflächen vielfach nicht zur Verfügung stehen würden. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich damit wohl offensichtlich den praktischen Erfordernissen, wie sie möglicherweise aus der Sicht der Flurbereinigungsbehörden dargelegt worden sind, gebeugt.

Mit der Zielstellung des § 3 LwAnpG hat dies aus meiner Sicht jedoch nicht mehr ansatzweise etwas zu tun. M. E. fehlt für eine solche Rechtsprechung die gesetzliche Ermächtigung. Über § 63 Abs. 2 LwAnpG und der sinngemäßen Anwendung von

Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes kann einem Grundstückseigentümer kein Land entzogen werden. Dies ist nach meinem Dafürhalten eine Enteignung.

Ungeachtet dessen hat die Flurbereinigungsbehörde die Kompetenz dazu, den Bodenordnungsplan entsprechend aufzustellen und zu gestalten und im Rahmen dieser Gestaltung darauf zu vertrauen, dass gegebenenfalls auftretende Probleme im Rahmen der Rechtsprechung zu Gunsten der Flurbereinigungsbehörde entschieden werden. Dem betroffenen Grundstückseigentümer bleibt dann nur der Weg über das zuständige Oberverwaltungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht, um seine Interessen durchzusetzen. In Anbetracht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes muss allerdings die Erfolgsaussicht eines solchen Vorgehens in realistischer Weise als äußerst „gering“ eingeschätzt werden. Hinzu kommt, dass es sich ca. 28 Jahre nach der politischen Wende um sogenanntes „auslaufendes Recht“ handelt und kein Gericht wirklich an der Grundsatzklärung solcher Probleme noch interessiert ist.

Das LwAnpG nimmt im Abschnitt 8 Einzelverweisungen auf das Flurbereinigungsgesetz vor. So wird in § 55 Abs. 3 LwAnpG auf die sinngemäße Anwendung der Vorschriften der §§ 103a – 103i des Flurbereinigungsgesetzes verwiesen. In § 60 LwAnpG erfolgt die Verweisung auf den 10. Teil des Flurbereinigungsgesetzes. Wenn der Gesetzgeber aber einzelne Verweisungen vornimmt, stellt sich für mich schon die Frage, ob es dann gerechtfertigt ist, sämtliche Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes sinngemäß anzuwenden oder – wie es das BVerwG tat – sogar direkt anzuwenden. Damit bleibt aus meiner Sicht allerdings nach wie vor unklar, welche konkreten Vorschriften des Flurbereinigungsverfahrens auf das Bodenordnungsverfahren überhaupt Anwendung finden und wo die Grenze für eine sinngemäße Anwendung zu finden ist. Nach den derzeit gemachten praktischen Erfahrungen gibt es überhaupt keine Grenzen, was aus meiner Sicht nicht im Sinne des Gesetzgebers ist.

2. Wer ist zur Zahlung des im Bodenordnungsverfahren festgelegten Abfindungsbetrages verpflichtet und wie kann der Begünstigte (hier der weichende Bodeneigentümer) diesen Betrag durchsetzen?

Dazu folgender praktischer Fall:

In einem Bodenordnungsverfahren wurde für den weichenden Bodeneigentümer eine Geldabfindung festgelegt. In der von der Amtsleiterin des zuständigen Landkreises unterzeichneten „Zusammenfassung der Abfindungsberechnung“ ist Folgendes ausgeführt: „Die Auszahlung dieses Betrages an Sie wird von Amts wegen veranlasst.“

Es gibt eine Ausführungsanordnung, nach der der neue Rechtszustand am 09.07.2015 eintritt. Der Landkreis als zuständige Flurbereinigungsbehörde hat die Auszahlung nicht vorgenommen, weil der Verpflichtete seinerseits aus Liquiditätsgründen nicht gezahlt hat. Grund für die Weigerung der Flurbereinigungsbehörde auf Auszahlung des Betrages an den Berechtigten waren wohl primär haushaltspolitische Erwägungen. Der Landkreis wollte keine Zahlungen vornehmen, solange dem keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstehen. Praktisch bestand dann das Problem, wie der weichende Bodeneigentümer zu seinem Geld kommt und wer zahlungsverpflichtet ist.

Bei der Durchsetzung der Forderungen aus dem Bodenordnungsverfahren stellen sich zunächst folgende Fragen:

Ist der Bodenordnungsplan ein vollstreckbarer Titel?

Das zuständige Landratsamt hat damit argumentiert, dass der Bodenordnungsplan kein Vollstreckungstitel im Sinne von § 168 Abs. 1 VwGO sei, weil diese dort abschließend aufge-

zählt sind. Dort wird der Bodenordnungsplan nicht genannt, dieser sei auch nicht als eine gerichtliche Entscheidung zu qualifizieren. Damit scheidet eine Vollstreckung direkt aus dem Bodenordnungsplan zu Gunsten des Berechtigten aus. Dieser Auffassung hat sich das OVG Bautzen angeschlossen und den vom Berechtigten gestellten Antrag auf Vollstreckung gegen die öffentliche Hand als unzulässig zurückgewiesen. Diese Rechtsfolge wird wohl hinzunehmen sein.

Was bleibt dem Berechtigten nun noch für eine Möglichkeit, seine Forderung durchzusetzen?

Er müsste wohl Leistungsklage erheben. Im LwAnpG ist insofern nichts geregelt. Zu fragen ist daher, welche Vorschriften sinngemäß über § 63 Abs. 2 LwAnpG anzuwenden sind. Über § 63 Abs. 2 LwAnpG und § 140 FlurbG käme man dann zur Begründung der Zuständigkeit des Flurbereinigungsgerichtes.

Damit stellt sich aber die zweite Frage, nämlich: „Wer ist passiv legitimiert für diese Leistungsklage?“

Aus dem Bodenordnungsverfahren und den dazu erlassenen Verwaltungsakten ergibt sich lediglich die Festlegung „von Amts wegen zu zahlen“. Der zuständige Landkreis – im Übrigen mit Billigung des zuständigen Ministeriums – argumentierte damit, dass die festgesetzten Beiträge von der Teilnehmergeinschaft zu leisten seien und nicht von der Flurbereinigungsbehörde, der Landkreis deshalb nicht Schuldner der im Verfahren festgesetzten Zahlungen wäre. Damit ergibt sich jedoch das Problem, ob die Beteiligten eines Bodenordnungsverfahrens im Sinne von § 56 LwAnpG, welches nicht als Flurbereinigungsverfahren gemäß § 63 Abs. 3 LwAnpG fortgeführt wird, eine Teilnehmergeinschaft im Sinne von § 16 FlurbG bilden.

Die Bildung einer Teilnehmergeinschaft ist im LwAnpG nicht vorgesehen, so dass sich hier wiederum die Frage stellt, ob man über die Anwendung von § 63 Abs. 2 LwAnpG überhaupt zur Anwendung von § 16 FlurbG käme. Das OVG für das Land Brandenburg hat in seinem Urteil vom 11.12.1997; Az. 8 D 45/96.G, die Anwendung von § 16 FlurbG für zweifelhaft gehalten, wenn das Bodenordnungsverfahren nicht als Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz gem. § 63 Abs. 3 LwAnpG fortgeführt wird. Diese Schlussfolgerung halte ich für zutreffend und sachgerecht.

In Sachsen sind die Landkreise und Kreisfreien Städte, nach dem Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes und zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (AGFlurbG), die zuständigen Flurbereinigungsbehörden. Der Bodenordnungsplan ist von der zuständigen Amtsleiterin des entsprechenden Landkreises unterzeichnet worden und nicht etwa vom Vorstandsvorsitzenden einer Teilnehmergeinschaft. Die Schlussfolgerung, dass ein „lediglich“ nach § 56 LwAnpG angeordnetes Bodenordnungsverfahren zu einer „Teilnehmergeinschaft“ als Körperschaft öffentlichen Rechts führt und diese passiv für die Forderung eines Berechtigten legitimiert sei, ist m. E. unzutreffend. Die Beteiligten eines Verwaltungsaktes müssen doch zumindest aus diesem Verwaltungsakt selbst ersichtlich und erkennbar sein. Im Land Brandenburg beispielsweise, in welchem das Bodenordnungsverfahren als Flurbereinigungsverfahren gemäß § 63 Abs. 3 LwAnpG fortgeführt wird, ist „Absender“ des Verwaltungsaktes die Teilnehmergeinschaft des Bodenordnungsverfahrens. Der Verwaltungsakt wird vom Vorsitzenden der Teilnehmergeinschaft – und nicht vom Amtsleiter – unterzeichnet.

Eine solche Regelung gibt es in Sachsen nicht, weil hier das Bodenordnungsverfahren nicht als Flurbereinigungsverfahren fortgeführt wird. Damit ist aber die Flurbereinigungsbehörde und damit der zuständige Landkreis passiv legitimiert für die Zah-

lung der im Bodenordnungsplan festgelegten Abfindungen, und nicht eine „Teilnehmergeinschaft“. Nach meiner Überzeugung müsste die Flurbereinigungsbehörde die Zahlungen auch dann vornehmen, wenn sie ihrerseits – z. B. wegen Vermögenslosigkeit des Verpflichteten – keine Einnahmen generieren kann. Der Gesetzgeber hat in § 56 LwAnpG zwingend die Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens geregelt. Diese Aufgaben sind in Sachsen von den Landkreisen und Kreisfreien Städten wahrzunehmen. Dies bedeutet dann auch, dass die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen vom Land zu tragen sind.

Auch dieser Sachverhalt macht deutlich, dass die Kompetenz der Flurbereinigungsbehörde hier für den weichenden Bodeneigentümer ein „Fluch“ ist. Er erhält einerseits wegen der Komplettierung zum Zeitpunkt der Ausführungsanordnung kein Nutzungsentgelt mehr für die Nutzung seines Grundstückes und bekommt andererseits von der Flurbereinigungsbehörde auch nicht die festgelegte Abfindung. Er verliert also sein Land und erhält auch die ihm zugesagte Abfindung nicht. Eine solche Lösung kann und darf nicht Ziel eines Bodenordnungsverfahrens sein.

3. Laufdauer eines Bodenordnungsverfahrens und die damit verbundenen nachteiligen Folgen für den Gebäudeeigentümer

Nach den hier gemachten praktischen Erfahrungen haben die Bodenordnungsverfahren eine Laufdauer von bis zu 20 Jahren. Die Beteiligten haben in der Regel so gut wie keine Einflussmöglichkeit auf die Arbeitsweise der Flurbereinigungsbehörden, insbesondere auf den zeitlichen Ablauf dieses Verfahrens. Die Beteiligten können vom Prinzip nur „abwarten“. Während der Laufdauer eines Bodenordnungsverfahrens ist der Gebäudeeigentümer jedoch verpflichtet, gemäß Art. 233 § 2a EGBGB ein Nutzungsentgelt zu zahlen. Je länger das Bodenordnungsverfahren dauert, umso mehr muss der Gebäudeeigentümer ein Nutzungsentgelt zahlen, und der Bodeneigentümer generiert auf diese Art und Weise Einnahmen. Der Halbtteilungsgrundsatz, d. h. der Vorteil des Gebäudeeigentümers, die Fläche zum hälftigen Bodenwert anzukaufen, wird durch die lange Bearbeitungszeit de facto „ausgehobelt“. Obwohl der Gebäudeeigentümer von Kosten und Steuern befreit ist, bringt das Bodenordnungsverfahren aufgrund der teilweise langen Laufzeit für den Gebäudeeigentümer insoweit nicht unerhebliche ökonomische Nachteile. Auch insoweit darf das Bodenordnungsverfahren für den Gebäudeeigentümer als „Fluch“ gewertet werden, für den Grundstückseigentümer hingegen als „Segen“.

4. Ermittlung der Beteiligten eines Bodenordnungsverfahrens

Gemäß § 57 LwAnpG hat die Flurneuordnungsbehörde die Beteiligten auf der Grundlage der Eintragungen im Grundbuch zu ermitteln.

In den neuen Bundesländern gibt es noch eine Vielzahl von Fällen, in denen auf der Grundlage der speziellen Rechtsvorschriften in der ehemaligen DDR Gebäudeeigentum entstanden ist, dafür aber keine Gebäude-Grundbuchblätter angelegt worden sind. Das Eigentum am Gebäude ist demzufolge nicht aus dem Grundbuch ersichtlich. Während der Grundstückseigentümer als Beteiligter in der Regel aus dem Grundbuch eindeutig zu ermitteln ist, gestaltet sich dieser Prozess beim Gebäudeeigentümer durchaus wesentlich schwieriger. Wir haben es in den neuen Bundesländern noch relativ häufig mit sogenannten fehlgeschlagenen Umwandlungen zu tun, d. h. die formwechselnde Umwandlung auf der Grundlage der Vorschriften des LwAnpG ist gescheitert. Dies hat unter anderem auch zur Folge, dass das von den ehemaligen LPG errichtete Gebäudeeigentum im Wege

der Gesamtrechtsnachfolge durch eine formwechselnde Umwandlung beim Unternehmen neuer Rechtsform „nicht angekommen ist“. Das Gebäudeeigentum muss deshalb im Wege der Einzelrechtsnachfolge auf den vermeintlichen Rechtsnachfolger übertragen werden. Oftmals wurde dieses Gebäudeeigentum jedoch bereits an einen Dritten übertragen.

Die Frage der „Beteiligtenstellung“ gewinnt plötzlich – auch jetzt noch – an Bedeutung, weil diese gerade nicht aus dem Grundbuch ersichtlich ist und oftmals komplizierte juristische Fragen beantwortet werden müssen, um festzustellen, wer die Rechte aufgrund von Gebäudeeigentum beanspruchen kann. Derjenige, dem das Gebäudeeigentum zusteht, kann darauf vertrauen, dass die dazu gehörende Fläche vom Bodeneigentümer abgegeben werden muss, einschließlich der dazugehörenden Funktionsfläche. Dieser Grundsatz ist (leider) nach wie vor bei den Flurneuordnungsbehörden die herrschende Praxis. Obwohl die Restnutzungsdauer der Gebäude oftmals bereits abgelaufen ist, herrscht die Praxis vor, dass die Flurneuordnungsbehörden dem Gebäudeeigentümer die Flächen zuordnen und nicht dem Bodeneigentümer, z. B. das Gebäude. Auch in diesen Fällen ist die Kompetenz der Flurneuordnungsbehörde kritisch zu hinterfragen.

In einem konkreten Fall vertritt eine Flurbereinigungsbehörde folgende Auffassung: „Die Flurneuordnungsbehörde ist im Rahmen des LwAnpG befugt, selbstständiges Gebäudeeigentum zu ermitteln, dieses festzustellen und nach § 64 LwAnpG auch in einen BGB-konformen Rechtszustand zu überführen.“ Die Flurneuordnungsbehörde nimmt sich damit das Recht heraus, mit für alle Beteiligten verbindlicher Wirkung festzustellen, wem das Gebäudeeigentum zusteht.

Unter Berücksichtigung der Regelung von Art. 233 § 2 b Abs. 3 EGBGB, der wie folgt lautet: „Ob Gebäudeeigentum entstanden ist und wem es zusteht, wird durch Bescheid des Bundesamtes für Zentrale Dienste und offene Vermögensfragen festgestellt. Das Vermögenszuordnungsgesetz ist anzuwenden“ ist diese Vorgehensweise der Behörde rechtswidrig.

Ungeachtet dessen ist die Flurneuordnungsbehörde der Auffassung, dass mit rechtskräftiger Anordnung des Bodenordnungsverfahrens auch rechtskräftig entschieden sei, wer Beteiligter des Verfahrens ist und wer demzufolge auch Gebäudeeigentümer ist. Im vorliegenden Fall dürfte für den vermeintlichen Gebäudeeigentümer die Kompetenz der Behörde ein „Segen“ sein, weil mit ihrer Kompetenz dem „Gebäudeeigentümer“ eine Rechtsstellung verschafft wird, die er auf zivilrechtlichem Weg nie erlangt hätte. Der Bodeneigentümer hingegen, der um den Erhalt seiner Fläche kämpft, muss gegebenenfalls einem Dritten seinen Grund und Boden abgeben, der juristisch nie Gebäudeeigentümer geworden ist. Interessanterweise wird mit Hinweis auf § 30 VwVfG die Einsichtnahme in die entsprechenden Unterlagen dem Bodeneigentümer verweigert, weil diese angeblich Geschäftsgeheimnisse seien.

Dem Bodeneigentümer wird damit die Klärung der Frage, wem eigentlich das Gebäudeeigentum de facto zusteht, fast unmöglich gemacht, zumindest aber wesentlich erschwert. Für diesen Bodeneigentümer ist die Kompetenz der Flurneuordnungsbehörde daher ein „Fluch“.

Zusammenfassend muss daher aufgrund der geschilderten Erfahrungen die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Kompetenzen der Flurneuordnungsbehörde sowohl „Fluch“ als auch „Segen“ sind. Welche Einschätzung auf den jeweiligen Beteiligten zutrifft, hängt allerdings entscheidend von den subjektiven Auffassungen und Entscheidungen sowie dem verfolgten Zweck der Flurneuordnungsbehörden ab.

Verfasserin: Rechtsanwältin Ursel Grimm, Chemnitz

Flurbereinigung zur nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung

von Karl-Heinz Thiemann

1. Vorbemerkung und Einführung

Unter Kulturlandschaft versteht man die vom Menschen gestaltete und bewirtschaftete Landschaft im Gegensatz zur Naturlandschaft als einer weitestgehend unberührten Landschaft. Naturlandschaften finden sich in Deutschland nur noch in den Gebirgsregionen und Küstenbereichen; fast der gesamte Raum ist Kulturlandschaft, wozu auch die Städte als urbane Landschaften gehören.

Der folgende Beitrag soll sich nur mit der freien Landschaft (Feldflur) beschäftigen und auch den Wald ausklammern, obwohl die Waldflurbereinigung im Zuge der Holzmobilisierung zur Roh- und Energiestoffgewinnung sowie des dringend notwendigen Waldumbaus zu klimaresistenten Mischbeständen seit etwa zehn Jahren eine Renaissance erfährt. Dies würde jedoch den Umfang des Beitrags sprengen, so dass auf die Dokumentation des Seminars „Waldneuordnung“ der Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement am 12. und 13. Mai 2014 in Würzburg (s. DVW 2014) sowie die 29. Bundestagung der Deutschen Landeskulturgesellschaft „Landeskultur – Motor der Waldentwicklung“ vom 15. bis 17. Oktober 2008 in Gummersbach (s. DLKG 2009) und die Vier-Länder-Infrastrukturtagung zum Internationalen Jahr der Wälder „Wertschöpfung durch Waldflurbereinigung und ländliche Infrastrukturen“ am 2. und 3. November 2011 in Mainz (s. DLKG 2012) verwiesen werden soll. Ferner wird auf die Dorfflurbereinigung nicht weiter eingegangen, weil auch dieses Spezialthema zu weit führen würde. Vielmehr sollen die gewöhnliche Flurbereinigung und ihre Bedeutung für die Kulturlandschaftsentwicklung näher beleuchtet werden. Dazu ist zunächst auf die aktuellen Entwicklungstrends, d. h. die Treiber der Kulturlandschaftsentwicklung, näher einzugehen.

2. Aktuelle Trends der Kulturlandschaftsentwicklung in Deutschland

In Deutschland lassen sich, stark vereinfacht, folgende Flächennutzungen mit ihren prozentualen Anteilen an der Gesamtfläche von rd. 36 Mio. ha unterscheiden:

- 52 % Landwirtschaftsfläche einschließlich Moor- und Heidefläche,
- 31 % Waldfläche,
- 14 % Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV),
- ~2 % Wasserfläche,
- <2 % Fläche anderer Nutzungen (Militärgelände, Abbauland und Abraumhalden).

Nach Angaben des Deutschen Bauernverbandes (s. DBV 2015) nahmen im Zeitraum von 1992 bis 2012 die Siedlungs- und Verkehrsfläche um rd. 792.000 ha, die Waldfläche um 343.000 ha und die Wasserfläche um 80.000 ha zu, während die landwirtschaftlich genutzte Fläche um 865.000 ha und die sonstige Fläche um 350.000 ha abnahmen. Letzteres ist jedoch vor allem auf die Neuausrichtung der Bundeswehr und die Reduzierung der Truppenstärke in diesem Zeitraum von fast 500.000 Mann auf

nummehr 180.000 Soldatinnen und Soldaten zurückzuführen, die mit der Aufgabe vieler Bundeswehrstandorte und deren Konversion verbunden war. Damit ist festzustellen, dass der Flächenbedarf für Siedlungs- und Verkehrszwecke fast ausschließlich zu Lasten der landwirtschaftlich genutzten Fläche geht.

Die Umwidmungsrate, für die vielfach auch die Bezeichnung Flächen- oder Landschaftsverbrauch üblich ist, wird in der Regel als Mittelwert über die letzten vier Jahre angegeben, um wetter- und wirtschaftsbedingte Schwankungen in der Baubranche zu glätten und die langfristige Entwicklung besser erkennen zu können. Der gleitende Vierjahresdurchschnitt erreichte im Jahr 2000 mit 129 ha pro Tag den Höchstwert und liegt heute (2015) bei 66 ha pro Tag. Betrachtet man diese Entwicklung, ist festzustellen, dass die Abnahme beachtlich ist und die berechtigte Hoffnung besteht, dass das sog. „30 ha minus X-Ziel“ der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2030 durchaus erreicht werden kann (s. Bundesregierung 2017, S. 38 und S. 159). Neben dieser positiven Entwicklung ist seit etwa 15 Jahren ein starker Anstieg der Flächennutzungsansprüche in anderen Bereichen festzustellen, der jedoch differenziert zu betrachten ist.

Die Energiewende umfasst vor allem die regenerativen Quellen Geothermie, Wasser- und Windkraft sowie Solarstrahlung und Biomasse. Da die Geothermienutzung unterirdisch erfolgt und aus gewässerökologischen Gründen kaum weitere Wasserkraftwerke möglich sind, haben nur die Nutzung der Wind- und Sonnenenergie sowie der Anbau von Energiepflanzen Auswirkungen auf die Kulturlandschaft. Sie wurden in einer Betrachtung des voraussichtlichen Endausbaus 2050 bereits zusammenfassend dargestellt (s. THIEMANN 2013), so dass hierauf zurückgegriffen werden kann. Bezüglich der bisherigen Entwicklung, aktuellen Situation und absehbaren Trends kann auch auf die Analysen der Deutschen Landeskulturgesellschaft verwiesen werden (s. DLKG 2011 und DLKG 2014).

Danach ist festzustellen, dass der Ausbau der Windenergie vor allem ein landschaftsästhetisches Problem darstellt. Um die Ausbauziele zu erreichen, muss sich nach den vorliegenden Prognosen die Anzahl der Windkraftanlagen an Land von derzeit rd. 30.000 auf über 100.000 vervielfachen. Die einzelne Windkraftanlage benötigt für die Zuwegung, das Fundament und die weiteren Nebenanlagen im Durchschnitt nur eine versiegelte Fläche von 0,4 ha, so dass ein Flächenbedarf von 40.000 ha oder rd. 0,2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche von rd. 17 Mio. ha (12 Mio. ha Acker- und 5 Mio. ha Grünland) entsteht. Berücksichtigt man, dass auch in Waldgebieten eine Windenergienutzung möglich ist, verringert sich der Flächenbedarf in der freien Landschaft entsprechend. Innerhalb der sog. Freihaltefläche von rd. 15 ha für die heute üblichen 3 Megawatt-Anlagen mit 100 m Nabenhöhe und 50 m Rotorhalbmesser wird die landwirtschaftliche Nutzung nicht weiter beeinträchtigt. Es stellt sich daher die Frage, welche Prioritäten (Landschaftsästhetik versus nachhaltige Stromerzeugung) die

Gesellschaft in Zukunft setzt und wie Akzeptanz in der Bevölkerung durch Information und Beteiligung an der Wertschöpfung erzeugt werden kann.

Beim Ausbau der Sonnenenergienutzung ist die Situation ähnlich. Für die angestrebten Ausbauziele wird nach den heutigen Prognosen unter Berücksichtigung der Leistungssteigerungen bei den Solarzellen durch den technischen Fortschritt eine überspannte Fläche von rd. 40.000 ha für Photovoltaikanlagen und rd. 30.000 ha für Solarthermieanlagen notwendig sein. In Deutschland ist etwa jedes fünfte Dach für die Sonnenenergienutzung geeignet, was ein Flächenpotenzial von fast 250.000 ha ergibt. Der Ausbau der Solarenergienutzung könnte also rein gebäudebezogen durchgeführt werden, ohne dass Freiflächen-solkraftwerke in Deutschland notwendig wären. Auch hier stellt sich die Frage der Prioritätensetzung, denn zweifelsohne haben Solaranlagen durch die Verspiegelungseffekte erhebliche Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Städte und Dörfer.

Beim Energiepflanzenanbau muss zwischen Biosprit und Biogas unterschieden werden. Nach allgemeiner Einschätzung werden bei den herkömmlichen Biokraftstoffen mittel- bis langfristig keine relevanten Entwicklungen mehr zu erwarten sein. Die Märkte für reine Biokraftstoffe (Biodiesel und Bioethanol) sind durch die Einführung der Besteuerung ab dem 1. Januar 2007 mittlerweile zusammengebrochen, und eine Anhebung der Zwangsbeimischungen zu den herkömmlichen Kraftstoffen (B 7 bzw. E 10) ist derzeit nicht realisierbar. Daher stagnieren die abgesetzten Mengen. Hinzu kommt, dass auch in Zukunft trotz EU-Maßnahmen zur Eindämmung der Biodiesel- und Bioethanol-Importe eine Einfuhr aus Ländern mit Wettbewerbsvorteilen nicht zu verhindern sein wird. Daher dürfte die Anbaufläche für Öl-, Zucker- und Stärkepflanzen (Raps, Zuckerrüben und Weizen) für Biokraftstoffe eher ab- als zunehmen. Die Entwicklung von Biokraftstoffen der zweiten Generation durch direkte Verflüssigung von Biomasse aus der Landschaftspflege oder der Rest- und Abfallstoffverwertung (Biomass-to-Liquid, BtL) steht trotz intensiver Forschung erst am Anfang.

Beim Biogas macht sich die mit dem Gesetz zur Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014 (BGBl. I, Nr. 33, S. 1066) eingeführte Absenkung der Förderung für die Biogaserzeugung aus Energiepflanzen deutlich bemerkbar. Hierdurch sollte das Ziel erreicht werden, den weiteren Ausbau vor allem auf Gülle sowie Rest- und Abfallstoffe zu konzentrieren. Diese Entwicklung ist mittlerweile aber schon wieder überholt, denn mit der Änderung des EEG vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I, Nr. 49, S. 2259) ist auf Drängen Bayerns das sog. Ausschreibungsverfahren auch für die Stromerzeugung aus Biomasse zum 1. Januar 2017 eingeführt worden. Dies hat zur Folge, dass in Zukunft wieder mit einem leichten Anstieg der Anbauflächen für Biogas zu rechnen ist.

In diesem Kontext ist jedoch hervorzuheben, dass die Landwirtschafts- und Agrarstrukturentwicklung bis vor etwa zehn Jahren von einem Überschuss an Fläche geprägt war. So wurde in der EU im Anbaujahr 1988/89 zunächst die freiwillig und ab dem Anbaujahr 1993/94 die obligatorische Flächenstilllegung mit einem Satz von 15 % (bezogen auf die Getreide- und Ölsaatenfläche als Referenzfläche zur Berechnung der betriebsindividuellen Stilllegungsrate) eingeführt. Diese wurde zur Vereinfachung im Jahr 2005 auf 10 % der gesamten Ackerfläche bezogen, was dazu führte, dass in den Ackerbauregionen mit hohen Gemüse-, Kartoffel- und Zuckerrübenanteilen der Umfang der stillgelegten Flächen stark anstieg. Wie bekannt, wurde die Flächenstilllegung im Jahr 2008 erstmals ausgesetzt und ab 2009 ganz abgeschafft. Hierdurch konnte dem zunehmenden Flächenbedarf für Energiepflanzen entsprochen werden, der in den letzten Jah-

ren von 1,1 Mio. ha (2005) auf heute rd. 2,5 Mio. ha angestiegen ist und sich mittlerweile auf diesem Niveau eingependelt hat. Agrarstrukturell konnte der erhöhte Bedarf für den Biomasseanbau also durch den Wegfall der Flächenstilllegung weitestgehend kompensiert werden.

Bei der Klimaanpassung geht es heute vor allem um den Hochwasserschutz, d. h. große steuerbare Flutpolder an den Strömen und Flüssen sowie kleine dezentrale Maßnahmen zur Wasserrückhaltung in der Fläche. Hinzu kommen die Vorhaben zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), also die Renaturierung von Fließgewässern und Flusssauen sowie die Anlage von begleitenden Gewässerschutzstreifen, welche als natürliche Retentionsräume ebenfalls zum Hochwasserschutz beitragen. Für diese landeskulturellen Maßnahmen ist in der Bevölkerung und auch bei den Landwirten breite Akzeptanz vorhanden, weil in den Flutpoldern die landwirtschaftliche Nutzung weitergeführt werden kann und die dezentrale Wasserrückhaltung auch unmittelbar vor Ort wirkt und damit den Grundstückseigentümern und Flächennutzern selbst zugute kommt.

Besondere Bedeutung gewinnt in Zukunft der Bodenschutz (s. DVW 2010). Denn infolge des Klimawandels ist eine Verschiebung der Niederschlagsmengen um bis zu 40 % von den Sommermonaten in die Wintermonate zu erwarten. Dies führt dazu, dass in den zunehmend mildereren Wintern ohne Schnee als Niederschlagspuffer und bodenschützende Decke die Gefahr des Bodenabtrags durch Wasser stark zunehmen wird. Daher sind fast flächendeckend Maßnahmen zur Minderung der Bodenerosion notwendig, wie sie schon seit jeher in der Flurbereinigung mit großem Erfolg durchgeführt werden (s. OBERHOLZER 1985). Zu nennen sind insbesondere die höhenlinienparallele Ausrichtung der Bewirtschaftung (Konturnutzung), die Verkürzung der erosionswirksamen Hanglänge und Anlage von Erosionsschutzstreifen (Hecken und Raine) zwischen den Bewirtschaftungseinheiten quer zum Hang.

Größte Akzeptanzprobleme bereitet die Inanspruchnahme von Landwirtschaftsflächen für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Siedlungs- und Infrastrukturausbau (s. DLKG 2016). Hier ist mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, Nr. 51, S. 2542) die im Baurecht seit Mitte der 1990er Jahre bewährte räumliche, zeitliche und instrumentelle Trennung von Eingriffen und deren Kompensation (Ökokonto) nun in das allgemeine Planungsrecht übernommen worden (s. § 16 BNatSchG). Anzumerken ist, dass dieses Vorgehen auch schon vorher nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) möglich war, wenn in der Regionalplanung zur Freiraumstruktur geregelt wurde, dass unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, die durch Großbauvorhaben verursacht werden, an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs ausgeglichen, ersetzt oder gemildert werden können (s. heute § 13 Abs. 5 Satz 2 ROG).

So wurde etwa beim Bau der Küstenautobahn A 20 (Lübeck-Uckermark, auch Ostseeautobahn genannt) schon ab 1992 in Mecklenburg-Vorpommern überaus erfolgreich von dieser Regelung Gebrauch gemacht, indem nur wenige trassenbegleitende Ausgleichsmaßnahmen im landwirtschaftlichen Gunstraum der Küstenregion durchgeführt wurden, sondern überwiegend Gewässer- und Moorrenaturierungen sowie Grünlandextensivierungen als Ersatzmaßnahmen auf Flächen, die ohnehin für die Landwirtschaft weniger geeignet waren. Auf diese Art entstand zum Beispiel zwischen Franzburg und Richtenberg seit 2006 durch Wiederaufstauung der 130 ha große Richtenberger See aus einem Gewässer, das 1936 durch den Reichsarbeitsdienst trockengelegt worden war.

Die in der Bauleit- und Regionalplanung mit großem Erfolg praktizierte räumliche Trennung von Eingriffen und deren Ausgleich bzw. Ersatz ist durch das neue BNatSchG nun zum Mainstream erhoben worden. Sie ermöglicht die Integration der Kompensation in die landwirtschaftliche Nutzung und deren Optimierung aus landschaftsökologischer und agrarstruktureller Sicht. Gleichzeitig können weitere Inwertsetzungen der Kulturlandschaft insbesondere für Freizeit, Erholung und Tourismus erzeugt werden, was zu multifunktionalen Landnutzungskonzepten führt (s. weiterführend DLKG 2016). Ihre Umsetzung erfordert in der Regel Maßnahmen der Bodenordnung.

3. Grundsätzliches zur ländlichen Bodenordnung

Unter dem Begriff der ländlichen Bodenordnung werden heute üblicherweise die Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und dem achten Abschnitt (§§ 53–64b) des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG) zusammengefasst. Darüber hinaus gibt es in einigen Bundesländern weniger bekannte Bodenordnungsverfahren, wie zum Beispiel die Eigentumsregelung beim Bau neuer Straßen und Wege nach dem Grenzbereinigungsgesetz (GrenzberG) in Hessen oder die Zusammenlegung von Waldgenossenschaften nach dem Gemeinschaftswaldgesetz (GemWaldG) in Nordrhein-Westfalen. Da diese Verfahren bundesweit eher eine untergeordnete Bedeutung haben, sollen sie im Folgenden unberücksichtigt bleiben.

Das LwAnpG ist partielles Bundesrecht für das Beitrittsgebiet und regelt im achten Abschnitt (§§ 53–64b LwAnpG) die „Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse“ zur Bereinigung der Eigentumsprobleme, die infolge der kollektiven Bodennutzung durch die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGen) zu DDR-Zeiten entstanden sind und nach der Wende zu Tage traten. Die Verfahren werden gemäß der Begriffsbestimmung in § 53 Abs. 3 LwAnpG auch als „Flurneuordnung“ bezeichnet und gliedern sich in die auf einzelne Gebäude bezogenen Zusammenführungsverfahren nach § 64 LwAnpG zur Beseitigung des selbstständigen Gebäudeeigentums (s. hierzu weiterführend THIEMANN 2016a) und die sog. Flächenverfahren nach § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG zur umfassenden Eigentumsregelung in den Orts- und Feldlagen einer Gemeinde (s. THIEMANN 2006; präzisiert vor dem Hintergrund des Beschlusses der Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Dezember 2010 [RdL 2011, S. 157 f.] und des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 13. November 2012 – 8 K 5/11 durch THIEMANN 2014).

Während die Zusammenführungsverfahren entweder als freiwilliger Landtausch (§ 54 LwAnpG) oder als hoheitliches Bodenordnungsverfahren (§ 56 LwAnpG) durchgeführt werden, erfolgt die Anordnung der Flächenverfahren stets nach § 56 LwAnpG. Auf die Einzelheiten der ländlichen Bodenordnung nach §§ 53 ff. LwAnpG soll hier ebenfalls nicht weiter eingegangen werden, weil für die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse neben dem LwAnpG gemäß § 63 Abs. 2 LwAnpG im Übrigen die Vorschriften des FlurbG sinngemäß anzuwenden sind. Somit gelten die zur Flurbereinigung getroffenen Aussagen zur nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung durch Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, Flächenbereitstellung und Unterstützung der Umsetzung von Planungen Dritter auch für die Flächenverfahren nach §§ 53 und 56 LwAnpG.

Das FlurbG ist gemäß Art. 125a Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) fortgeltendes Bundesrecht und nach Art. 8 des Einigungsvertrages (EV) am 3. Oktober 1990 auch im Beitrittsgebiet in Kraft getreten. Es regelt fünf verschiedene Verfahrensarten (Regel-flurbereinigung nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG, vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG,

Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87–90 FlurbG, beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren nach §§ 91–103 FlurbG und freiwilliger Landtausch nach §§ 103 a–k FlurbG). Bis auf das Verfahren zur „Bereitstellung von Land in großem Umfang für Unternehmen“, allgemein auch als Unternehmensflurbereinigung bezeichnet, sind alle anderen Verfahren privatnützig, d. h. mit der Neuordnung müssen in erster Linie Ziele verfolgt werden, die im wohlverstandenen, objektiven Interesse der Beteiligten liegen (s. § 4 FlurbG).

Zur ländlichen Bodenordnung im weiteren Sinn gehört auch der Pflugtausch in Eigenregie der landwirtschaftlichen Betriebe (s. THIEMANN 2016b) und der freiwillige Nutzungstausch (FNT) als Bodenordnung auf Pachtbasis (s. SCHÄUBLE 2007). Entgegen den Erwartungen Anfang der 2000er Jahre konnte sich der FNT jedoch nicht durchsetzen und hat nur noch eine untergeordnete Bedeutung. So wurden zum Beispiel im Jahr 2016 lediglich zehn Verfahren mit zusammen 719 ha durchgeführt (s. Übersicht 1, drei Verfahren in Bayern mit 442 ha und sieben Verfahren in Rheinland-Pfalz mit 277 ha).

4. Fremdnützige Bodenordnung für Großbauvorhaben

Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle auch auf die sog. Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG eingegangen werden. Sie dient dem Zweck, das von öffentlichen Großbau- und anderen Infrastrukturvorhaben beanspruchte Land zur Verfügung zu stellen und die verursachten landeskulturellen Schäden (insbesondere Durchschneidungsschäden in der Grundstücks- und Infra- und Biotopstruktur) zu beseitigen.

Die Unternehmensflurbereinigung ist mit dieser Zielstellung fremdnützig, weil es in erster Linie um die Umsetzung von Planungen Dritter geht, hinter der die Interessen der Grundstückseigentümer und Flächennutzer im Konfliktfall zurücktreten müssen. Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass dem jeweiligen Unternehmensträger auf Antrag die nach dem Planfeststellungsbeschluss für den Baubeginn erforderlichen Flächen über vorläufige Anordnungen zur Regelung von Besitz und Nutzung nach § 36 FlurbG zur Verfügung zu stellen sind (§ 88 Nr. 3 FlurbG) und die endgültig für das Vorhaben einschließlich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen benötigten Flächen durch den Flurbereinigungsplan gemäß § 88 Nr. 4 FlurbG zu Eigentum zuzuteilen sind (s. hierzu weiterführend FEHRES 2014). Diese vorläufige und endgültige Landbereitstellung ist als Vollzug der Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG zu werten, weshalb neben den genannten Verfahrenszielen als weitere Anordnungsvoraussetzung die generelle Zulässigkeit der Enteignung für das jeweilige Vorhaben gegeben sein muss und die Unternehmensflurbereinigung nur auf Antrag der Enteignungsbehörde durchgeführt werden kann.

Der Unternehmensträger hat für den Nutzungsausfall in Folge der vorzeitigen Flächenbereitstellung, für die Flächen selbst sowie für die von ihm verursachten Ausführungskosten zur Behebung der Durchschneidungsschäden und anderer Nachteile der Teilnehmer eine Geldentschädigung an die Teilnehmergemeinschaft zu leisten. Ferner muss er sich an den Verfahrenskosten beteiligen. Hierzu wurde zuletzt im Jahr 2011 ein Pauschalbetrag vom 550 € pro ha zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVB) und dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz neu festgelegt. Der Betrag gilt bis Ende 2019 für Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des BMVB, wird aber auch in anderen Bereichen, wie der Wasserwirtschaft oder dem Landesstraßenbau, angewendet. Der jeweilige Unternehmensträger erspart sich durch die Unternehmensflurbereinigung den eigenen Grunderwerb und erhebliche Kosten, weil die landeskulturellen Schäden in der Flurbereinigung mit den Möglichkeiten

der umfassenden Neugestaltung des Verfahrensgebietes wesentlich kostengünstiger beseitigt werden können. Mit der Beseitigung der landeskulturellen Nachteile werden im Zuge der Neuordnung in der Regel auch agrarstrukturelle Vorteile für die Grundstückseigentümer erzielt. Dies ist ein durchaus gewünschter Nebeneffekt, soweit sich diese Vorteile aus dem Verursacherprinzip des Maßnahmenträgers ergeben. Vielfach gelingt es sogar, durch Rückgriff auf Fiskalvermögen der öffentlichen Hand und Landabfindungsverzichtserklärungen einzelner Teilnehmer (§ 52 FlurbG) einen gesonderten Landabzug für das Unternehmen nach § 88 Nr. 4 FlurbG ganz zu vermeiden.

Die Unternehmensflurbereinigung kann bei entsprechenden Voraussetzungen auch als sog. kombiniertes Verfahren nach §§ 1 und 87 FlurbG durchgeführt werden. In diesem Fall sorgt sie mit ihren Instrumenten der Koordination, Planung und Flächenbereitstellung sowie Erschließung und Grundstücksneuordnung nicht nur dafür, dass die Großbauvorhaben eigentums-, nutzungs- und landschaftsverträglich in den Gesamttraum eingebunden, sondern in einem ganzheitlichen Ansatz gleichzeitig auch strukturelle Defizite im ländlichen Raum behoben werden. Denn wie in jedem Regelflurbereinigungsverfahren gehört es auch zu den Aufgaben der kombinierten Verfahren, ein bedarfsgerechtes Wegenetz zu schaffen, die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse zu ordnen, einen flächendeckenden Biotopverbund aufzubauen und alle Grundstücke nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten und dabei auch Maßnahmen des Boden- und Gewässerschutzes zu realisieren.

Nach einer repräsentativen Erhebung in fünf unterschiedlichen Verfahren in Nordrhein-Westfalen (s. BMS Consulting 2005), die in etwa das Anwendungsspektrum der Unternehmensflurbereinigung abdecken, weisen allein die in Geld fassbaren Wertschöpfungsbeiträge einen Wirkungsfaktor von durchschnittlich 153 % auf (s. HELLE 2006). Dies bedeutet, dass der monetär quantifizierbare Nutzen die Aufwendungen aus den Verfahrens- (persönliche und sachliche Kosten der Flurbereinigungsbehörden) und Ausführungskosten (Aufwendungen für die investiven Maßnahmen im Verfahren) um mehr als das 1,5-fache übersteigt.

Hinzu kommt die nicht in der Kosten-Nutzen-Analyse enthaltene subjektive Effektivität der Bodenordnung, d. h. die Qualität und Wirkung der Neuordnung aus Sicht der Betroffenen. Auf einer Notenskala von 1 bis 5 bewerten die Träger öffentlicher Belange die für sie erbrachten Leistungen und ihre daraus resultierende Zufriedenheit mit der Durchschnittsnote 1,3 sowie die verschiedenen Projektträger und die Vorstände der Teilnehmergemeinschaften mit 1,4 und die Grundeigentümer mit 2,1. Diese Beurteilung bringt deutlich zum Ausdruck, dass die Unternehmensflurbereinigung ihrem Anspruch voll und ganz gerecht wird, die verschiedensten Infrastrukturvorhaben eigentums-, nutzungs- und landschaftsverträglich in den Raum einzubinden und die Neugestaltung des Verfahrensgebietes gleichzeitig für eine nachhaltige Entwicklung der Gemeinden zu nutzen. Die Unternehmensflurbereinigung trägt in einem dicht besiedelten und hoch industrialisierten Land wie der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaften bei. Andere Länder kennen dieses Instrument nicht, und Deutschland wird hierum geradezu beneidet. Im Mittel der letzten Jahre liefen deutschlandweit rd. 500 Verfahren mit einer Gesamtfläche von 500.000 ha.

5. Privatnützige Bodenordnung im Interesse der Grundstückseigentümer

Die Vorbereitung und Einleitung einer Flurbereinigung erfolgt heute entweder im Rahmen von Prozessen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE bzw. LEADER) und deren Regional-

management oder durch projektbezogene Untersuchungen (PU bzw. Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen) und intensive Vorgespräche der Flurbereinigungsbehörde mit den voraussichtlich betroffenen Grundstückseigentümern, landwirtschaftlichen Betrieben, Gemeinden und Trägern öffentlicher Belange gemäß § 5 FlurbG (s. weiterführend DLKG 2006). Bereits in dieser Phase erfolgt eine enge Abstimmung und Koordination der unterschiedlichen Planungen, Vorhaben und Interessen, um sie sachgerecht im Flurbereinigungsverfahren berücksichtigen zu können. Dabei stellt sich der Einsatz der verschiedenen Verfahren wie folgt dar:

Der freiwillige Landtausch (kurz FLT) nach §§ 103a ff. FlurbG bzw. §§ 54 f. LwAnpG ist die einfachste und schnellste Art der ländlichen Bodenordnung, indem im Einvernehmen aller Beteiligten, d. h. der Grundstückseigentümer und betroffenen Rechtsinhaber, möglichst ganze Grundstücke zur Verbesserung der Agrarstruktur oder aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zwischen den Grundeigentümern ausgetauscht werden. Verweigert ein Beteiligter – aus welchen Gründen auch immer – sein Einverständnis zum Tauschplan, ist das Verfahren gescheitert und kann nicht durchgeführt werden. Dies schränkt die Anwendung des freiwilligen Landtausches stark ein, so dass er in der Regel nur für kleine Gebiete mit wenigen Grundstücken und Tauschpartnern in Frage kommt. Zur Lösung konfliktbehafteter oder komplexer Bodenordnungsaufgaben ist der FLT daher ungeeignet, weil überzogene oder egoistische Forderungen Einzelner nicht durch hoheitliche Planfestsetzungen überwunden werden können. Mithin sieht § 103c Abs. 1 FlurbG vor, dass ein freiwilliger Landtausch bei der Flurbereinigungsbehörde zu beantragen ist und dabei glaubhaft darzulegen ist, dass sich seine Durchführung verwirklichen lässt, also schon weitestgehend Einvernehmen zwischen den Beteiligten besteht.

Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (kurz BZV) nach §§ 91 ff. FlurbG verfolgt das hauptsächliche Ziel, ohne größere investive Maßnahmen (Wege-, Gewässer- und Landschaftsbau) in einem einfachen Verfahren eine schnelle Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu erreichen. Aus diesem Grund soll auch die Wertermittlung auf einfache Weise vorgenommen (§ 96 FlurbG) und die Abfindung der Teilnehmer möglichst auf der Grundlage von Vereinbarungen festgelegt werden (§ 99 FlurbG). Ferner ist kein Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG aufzustellen. Mit dieser Zielstellung und Maßnahmenbefugnis hat der Gesetzgeber das BZV vor allem für eine schnelle Grundstücksarrondierung in Gebieten mit weitgehend intakter Infrastruktur (Wege- und Gewässernetz) möglichst durch Tausch ganzer Grundstücke konzipiert, was den Anwendungsbereich natürlich stark einschränkt.

Ein BZV kann nach § 91 FlurbG auch durchgeführt werden, um notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen, wenn die Zusammenlegung zugleich dem Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer dient (§ 93 Abs. 1 Satz 2 FlurbG). Typischer Anwendungsfall ist die Nutzungsentflechtung für Naturschutzprojekte, indem die privaten Grundstücke innerhalb der Gebietskulisse mit woanders liegenden Grundstücken im Eigentum der öffentlichen Hand ausgetauscht werden. Dabei ist auch ein Grundstückserwerb nach § 52 FlurbG über Landabfindungsverzichtserklärungen einzelner Teilnehmer zugunsten des Projektträgers möglich. Die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Neuordnung sind jedoch stark eingeschränkt, denn für die schnelle Durchführung des BZV sollen möglichst bestehende Grundstücke ausgetauscht werden, deren Grenzen sich aber nur selten mit den Ab-

grenzungen der geplanten Naturschutz- und Landschaftspflege- maßnahmen decken dürften. Dies gilt insbesondere für die relativ schmalen, aber langgestreckten Gewässerrenaturierungen einschließlich der Ausweisung von Uferstrandstreifen zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Das BZV ist daher trotz der ausdrücklichen Zweckbestimmung in § 91 FlurbG nur sehr begrenzt für die Umsetzung von Planungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege geeignet. Hinzu kommt, dass das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG dieselben Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten wie das BZV bietet, jedoch für alle Flurbereinigungsaufgaben einsetzbar ist. So erklärt es sich, dass im Jahr 2016 nur drei beschleunigte Zusammenlegungsverfahren mit einer Gesamtfläche von lediglich 381 ha neu angeordnet wurden.

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG wurde im Jahr 1994 grundlegend novelliert. Das Verfahren umfasst seitdem im Wesentlichen das gleiche Anwendungsspektrum wie das Regelverfahren nach § 1 FlurbG, ist jedoch stärker auf die Landentwicklung und die Lösung von Nutzungskonflikten ausgerichtet. Dabei ermöglichen es die Regelungen in § 86 Abs. 3 FlurbG, die von Vorhaben Dritter verursachten Ausführungskosten den jeweiligen Vorhabenträgern durch entsprechende Regelungen im Flurbereinigungsplan aufzulegen. Ferner stellt die Option, auf die Aufstellung eines Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 FlurbG) verzichten zu können (§ 86 Abs. 2 Nr. 5 FlurbG), eine wesentliche Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeit in Neuordnungsgebieten mit weitgehend intakter Infrastruktur dar. So verwundert es nicht, dass das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung inzwischen die am häufigsten angeordnete Verfahrensart ist und das Regelverfahren abgelöst hat. Denn das Verfahren bietet alle Möglichkeiten des Regelverfahrens, zusätzlich aber auch die in § 86 Abs. 2 FlurbG genannten optionalen Vereinfachungsmöglichkeiten zur Beschleunigung.

Entsprechend den Regelungen in § 86 Abs. 1 FlurbG lassen sich folgende Ziele unterscheiden, die bei Vorliegen der Voraussetzungen natürlich auch miteinander kombiniert werden können, insbesondere nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 FlurbG:

- **ganzheitliche Neuordnung** zur Planung und Ausführung von Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung und zur Ermöglichung bzw. Umsetzung von Maßnahmen der Landentwicklung (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG),
- **Trägerverfahren** zur Beseitigung der landeskulturellen Nachteile von Infrastruktur- und vergleichbaren Maßnahmen Dritter (§ 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG),
- **Verfahren zur Auflösung von Landnutzungskonflikten**, die aus der Gemengelage unterschiedlicher Nutzungen oder aus konkurrierenden Flächenansprüchen resultieren, (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG) und
- **agrarisches Kleinverfahren** zur Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, insbesondere als sog. Zweitbereinigung bereits früher flurbereinigter Gebiete (§ 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG).

Im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung ist das Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG mit seiner Zielstellung, Maßnahmen der Landentwicklung zu ermöglichen bzw. auszufüh-

ren (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG) und Landnutzungskonflikte aufzulösen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG), von besonderer Bedeutung. Es verfolgt in der Praxis die Behebung agrarstruktureller Mängel durch Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastrukturausstattung und Arrondierung des ländlichen Grundbesitzes bei gleichzeitiger Unterstützung von Vorhaben Dritter mit den Möglichkeiten der Abstimmung, Planung und Flächenbereitstellung. Damit einher geht die Lösung von Landnutzungskonflikten im Interesse aller Beteiligten. Mit dieser Zweckbestimmung ist das § 86-Verfahren überwiegend privatnützig ausgerichtet und stellt somit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, die sich im Rahmen der Sozialpflichtigkeit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG bewegt, sofern die Bodenordnung insgesamt noch überwiegend im Interesse der Beteiligten liegt, die wertgleiche Landabfindung aller Teilnehmer sichergestellt ist und sie nicht mit Kosten der Landentwicklung als solcher belastet werden (s. WINGERTER/MAYR 2018, § 1, Rd.-Nr. 7).

Das Regelverfahren nach § 1 FlurbG verfolgt mit der Zweckbestimmung, die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern sowie die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung zu fördern, eine ganzheitliche Neuordnung des jeweiligen Verfahrensgebiets. Obwohl jede der drei genannten Aufgaben für sich allein oder in beliebiger Kombination Zweck eines Regelflurbereinigungsverfahrens sein kann (s. WINGERTER/MAYR 2018, § 1, Rd.-Nr. 2), wird es gewöhnlich nur für umfassende Neuordnungsaufgaben eingesetzt, während für begrenzte Zielstellungen das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG Anwendung findet. Letzteres wird aber auch für komplexe Bodenordnungsaufgaben genutzt, so dass heute von der Anzahl und Fläche her etwa doppelt so viele Verfahren nach § 86 FlurbG als wie nach § 1 FlurbG eingeleitet werden.

Übersicht 1 stellt die aktuelle Flurbereinigungstätigkeit für das Berichtsjahr 2016 zusammenfassend dar. Mit über 3.500 Verfahren und einer involvierten Fläche von über 2,6 Mio. ha umfasst die ländliche Bodenordnung regional unterschiedlich 10 % bis 15 % des Landes. Die Zahlen verdeutlichen, dass die Flurbereinigung nach wie vor eines der wichtigsten Instrumente zur Erhaltung und Gestaltung der ländlichen Räume ist (s. weiterführend FEHRES/THIEMANN 2012). Dabei lassen sich in Bezug

Verfahrensstatistik zur ländlichen Bodenordnung in Deutschland (BMEL 2018)						
	Ende des Jahres 2016 laufende Verfahren		im Jahr 2016 beendete Verfahren		im Jahr 2016 angeordnete Verfahren	
Verfahrensart	Anzahl	Fläche	Anzahl	Fläche	Anzahl	Fläche
Regelverfahren	1 454	519 114 ha	64	17 129 ha	34	13 536 ha
Landentwicklungsverfahren	1 366	867 442 ha	86	36 969 ha	55	19 941 ha
Unternehmensflurbereinigung	531	466 283 ha	27	15 110 ha	18	19 148 ha
BZV – Zusammenlegungsverfahren	158	154 419 ha	19	8 107 ha	3	381 ha
Flurneuordnung in den neuen Ländern	419	612 458 ha	30	30 676 ha	8	9 112 ha
Gesamt	3 519	2 619 716 ha	226	107 991 ha	114	62 118 ha
FLT – Freiwilliger Landtausch			630	18 544 ha		
FNT – Freiwilliger Nutzungstausch			10	719 ha		

auf die Kulturlandschaftsentwicklung drei grundsätzliche Typen von Agrarlandschaften unterscheiden, die die Handlungserfordernisse und das Potenzial der ländlichen Bodenordnung verdeutlichen. Dies soll in den nachfolgenden Planspielen näher erörtert werden.

6. Bodenordnungsbedarf zur nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung

Bei aller Unterschiedlichkeit der Landschaften in Deutschland lassen sich drei repräsentative Agrarlandstypen identifizieren, die einen Großteil des ländlichen Bodenordnungsbedarfs abdecken. Die Klassifizierung beruht auf einer Erhebung von SCHÄUBLE (2007, S. 35 ff.), in der die Agrarstrukturen in Deutschland aus landwirtschaftlicher Sicht näher analysiert werden. Nicht mit einbezogen sind lediglich die traditionellen bäuerlichen Kulturlandschaften, wie Geest-, Heide-, Moor- und Heckenlandschaften, die Gebiete mit Sonderkulturen (Wein-, Hopfen-, Spargel-, Obst- und Gemüseanbau) sowie die Grünlandregionen im Alpenvorland mit ihren speziellen Handlungserfordernissen zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft.

6.1 Typ 1: Ungeordnete und durch intensive Nutzung ausgeräumte Agrarlandschaften

Vorwiegend in Südwestdeutschland (insbesondere Rheinland-Pfalz, Hessen, Bayern und Baden-Württemberg), aber auch im südlichen Nordrhein-Westfalen und vereinzelt in Niedersachsen findet man intensiv genutzte Agrarlandschaften vor, in denen bisher keine neuzeitliche Flurbereinigung stattgefunden hat.

Es handelt sich überwiegend um ehemalige Realteilungsgebiete mit stark zersplittertem und zerstreutem Grundbesitz. Die Acker- und Grünlandgrundstücke sind gemischt verteilt, zumeist sehr klein (< 1 ha), unförmig und schlecht erschlossen. In bewegten Lagen ist das Ackerland oft durch eine starke Neigung und zumeist ungünstige Furchenrichtung in Gefällrichtung gekennzeichnet und daher sehr erosionsgefährdet. Die Wege sind unregelmäßig angelegt, in manchen Bereichen liegt eine Überserschließung vor. Im Allgemeinen ist das Wegenetz jedoch zu grobmaschig, kaum ausgebaut und in einem äußerst schlechten Unterhaltungszustand. Die Gewässer sind in der Regel begräbt, ohne Uferbepflanzung und von der unmittelbar angrenzenden Ackernutzung stark beeinträchtigt. Die Feldlage ist aufgrund der intensiven Nutzung weitgehend ausgeräumt, so dass naturnahe Elemente mit Ausnahme der schmalen Ackerraine kaum vorhanden sind. Als Fazit ist festzuhalten, dass die Landschaften den heutigen Anforderungen einer modernen Landwirtschaft in keinsten Weise entsprechen und sowohl ihre ökologischen Funktionen (Boden- und Gewässerschutz, Biotopver-

netzung) als auch ihre ästhetische Wertigkeit für Freizeit und Erholung weitestgehend verloren haben. Notwendig ist daher eine ganzheitliche Neugestaltung der Kulturlandschaft (s. Planspiel in Abb. 1, linkes Bild).

Das Planspiel in Abb. 1 (mittleres Bild) verdeutlicht, dass eine befriedigende Lösung über die Landschaftsplanung (§ 11 BNatSchG) und freiwillige Bodenordnung nicht zu erreichen ist, weil dabei die vorhandenen Wege-, Gewässer- und Grundstücksstrukturen als gegeben angehalten werden müssen. So besteht zum Beispiel aus landespflegerischer Sicht im Wesentlichen nur die Möglichkeit, Baumreihen entlang der Wege zu pflanzen, Ufergehölze innerhalb der Grenzen des Gewässergrundstücks anzulegen und Schutzstreifen durch Nutzungsvereinbarungen aus der Bewirtschaftung zu nehmen sowie einzelne Grundstücke anzukaufen und durch Bepflanzung aufzuwerten. Die Wege können lediglich auf den vorhandenen Trassen instandgesetzt und die Bewirtschaftungseinheiten über einen Pachtflächentausch bedingt vergrößert werden. Eine überzeugende Gesamtlösung kann auf diese Weise nicht erreicht werden. Sie erfordert vielmehr eine umfassende Landschaftsgestaltung mit folgenden Schwerpunkten, um eine nachhaltige und zukunftsfähige Landnutzung zu erreichen:

- **Landwirtschaft:** Ausbau eines bedarfsgerechten Wegenetzes und Arrondierung der Grundstücke.
- **Bodenschutz:** standortangepasste Flächennutzung, insbesondere Grünland im Hang- und Auenbereich, Verkürzung der erosionswirksamen Hanglänge durch Drehen der Bewirtschaftungsrichtung (Konturnutzung) und Anlage von Erosionsschutzhecken.
- **Gewässerschutz:** Renaturierung der Fließgewässer einschließlich der Ausweisung von Gewässerschutzstreifen und einer Grünlandnutzung im Auenbereich.
- **Arten- und Biotopschutz:** Waldrandneugestaltung und Aufbau eines raumgreifenden Biotopverbunds.

Das Planspiel in Abb. 1 (rechtes Bild) stellt eine mögliche Neuordnungsvariante dar, die die genannten Zielkriterien und Maßnahmenbündel weitgehend umsetzt. Für die landwirtschaftlichen Betriebe ist damit eine moderne Acker- und Grünlandbewirtschaftung auf großen (5–15 ha), gut geformten und ausreichend erschlossenen Schlägen möglich. Die Erosionsgefährdung ist auf ein vertretbares Maß reduziert und damit die Bodenfruchtbarkeit auf Dauer gewährleistet.

Im Zusammenhang mit diesen Flurbereinigungsvorteilen ist jedoch zu beachten, dass bei steigender Tendenz schon jetzt über 50 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen in Westdeutschland nicht eigengenutzt, sondern langfristig verpachtet sind. Für die Grundstückseigentümer und Verpächter bringt die Bodenordnung zunächst eine nachhaltige Werterhaltung ihres Grundver-

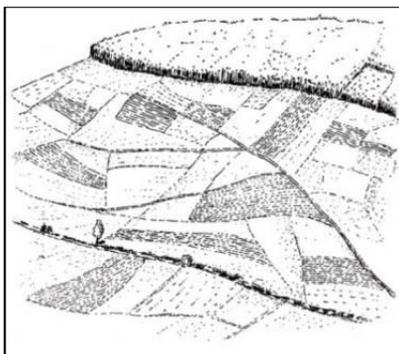


Abb. 1 (links): Landschaftstyp der ungeordneten und durch intensive Nutzung ausgeräumten Agrarlandschaft (Oberholzer 2000, S. 82)

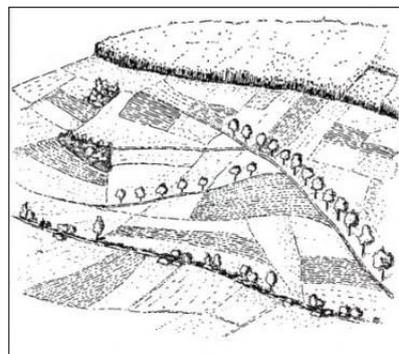


Abb. 1 (Mitte): Weiterentwicklung in den vorhandenen Wege-, Gewässer- und Grundstücksstrukturen ohne umfassende Bodenordnung (Oberholzer 2000, S. 85)

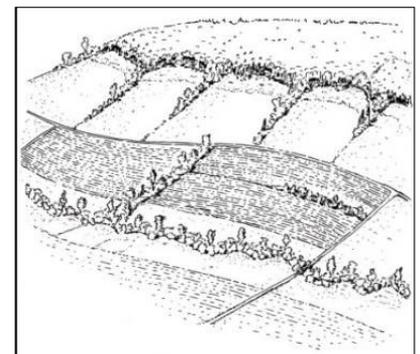


Abb. 1 (rechts): Ganzheitliche Neugestaltung der Kulturlandschaft durch Flurbereinigung (Oberholzer 2000, S. 87)

mögens. Die optimierten Agrarstrukturen sorgen dafür, dass eine flächendeckende Landbewirtschaftung auf Dauer gewährleistet und die Gefahr des Brachfallens von unrentablen Kleinstgrundstücken beseitigt ist. Die Eigentümer haben in Folge der Bodenordnung nunmehr Grundstücke, die auch in Zukunft zu angemessenen und tendenziell steigenden Zinsen sicher verpachtet werden können.

Wie auch immer die Neuordnung des Verfahrensgebiets im Einzelnen aussehen mag, sie ist in jedem Fall nur über eine umfassende Neugestaltung der Wege-, Gewässer- und Grundstücksstrukturen effektiv möglich. Dabei sind im Flurbereinigerungsverfahren für jeden Teilnehmer die bekannten Gestaltungsgrundsätze nach § 44 Abs. 3–5 FlurbG (Erschließungspflicht, Zusammenlegungsauftrag, Entsprechungsgebot und Strukturänderungsverbot) anzuhalten und umzusetzen. Ansonsten steht der Flurbereinigerbehörde unter gerechter Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen an die Landnutzung (s. § 37 Abs. 1 Satz 1 und § 44 Abs. 2 Halbsatz 1 FlurbG) ein großer Gestaltungsspielraum zu, der ja erst eine, wie in Abb. 1 (rechtes Bild) skizzierte, ganzheitliche Neuordnung möglich macht.

In diesem Zusammenhang dürfen, wie SEUFFERT (2011a, b) näher ausführt, nicht einzelne alte Grundstücke mit einzelnen neuen Grundstücken verglichen werden, sondern ist für jeden Teilnehmer die Gesamtheit des alten gegenüber dem neuen Grundeigentum maßgeblich. Der einzelne Teilnehmer hat zudem keinen Anspruch auf Zuteilung bestimmter Grundstücke in bestimmter Lage. Vielmehr ist unter Abwägung aller Interessen eine großzügige Zusammenlegung des Grundbesitzes nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorzunehmen (s. § 37 Abs. 1 Satz 2 und § 44 Abs. 3 Satz 1 FlurbG). Hierbei kann auch ein Weniger an Qualität durch ein Mehr an Fläche und umgekehrt ausgeglichen werden. Es ist also eine saldierte Betrachtungsweise möglich, die der Flurbereinigerbehörde erst den notwendigen Planungs- und Gestaltungsspielraum eröffnet. Wertgleich ist eine Abfindung dann, wenn der Wert des gesamten neuen Besitzes in Bezug auf den erzielbaren Ertrag sowie den Benutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten dem Wert des gesamten Altbesitzes entspricht (s. WINGERTER/MAYR 2016, § 44, Rd.-Nr. 8).

Dies verdeutlicht, dass – sofern die wertgleiche Landabfindung nach § 44 FlurbG im vorbeschriebenen Sinn für alle Teilnehmer sichergestellt ist – die für öffentliche Zwecke (Ausbau der örtlichen Infrastruktur, Gewässer-, Biotop- und Artenschutz, landschaftsbezogene Erholung etc.) erworbenen Flächen im Rahmen der ohnehin notwendigen umfassenden Neugestaltung des Verfahrensgebietes an die jeweils benötigte Stelle gelegt werden können, ohne dass in die Abfindungsansprüche der Teilnehmer eingegriffen wird. Zweckmäßigste Verfahrensart ist zweifelsohne die ganzheitliche Neuordnung zur Planung und Ausführung von Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung und zur Ermöglichung bzw. Umsetzung von Maßnahmen der Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG, eventuell in Kombination mit § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG zur Auflösung von Landnutzungskonflikten, die aus der Gemengelage unterschiedlicher Nutzungen oder aus divergierenden Flächenansprüchen resultieren.

Die benötigten Flächen sind zunächst aus dem eigenen Flächenpool der jeweiligen Vorhabenträger zu nehmen. Reicht dies nicht aus, ist das Land über Abfindungsverzichtserklärungen nach § 52 FlurbG zu besorgen, was bei den ohnehin mit jedem Teilnehmer zu führenden Planwunschgesprächen (§ 57 FlurbG) realisiert werden kann. Erfahrungsgemäß begrüßen viele Eigentümer, die keinen Bezug zur Landwirtschaft mehr haben, oft auch nicht am Ort wohnen und somit ihr Grundeigentum eher als Belastung empfinden, gerade in den ehemaligen Realtei-

lungsgebieten die Möglichkeit, ihren Grundbesitz gegen eine angemessene Geldabfindung im Flurbereinigerungsverfahren auf einfache Weise abgeben zu können. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, kommt eine Flächenbereitstellung über § 40 Satz 3 FlurbG in Betracht (s. weiterführend THIE-MANN 2012). Dabei sind 1,5 % des Wertes der gesamten Verfahrensflächen ohne weiteres vertretbar, weil der allgemeine Flurbereinigervorteil in Gebieten mit den eingangs skizzierten Voraussetzungen praktisch immer höher ist (s. WINGERTER/MAYR 2008, § 40, Rd.-Nr. 7).

Wie eine ältere, jedoch für den hier betrachteten Landschaftstyp und der umfassenden Neuordnung des Verfahrensgebietes immer noch repräsentative Erhebung in Baden-Württemberg zeigt, beträgt der Landabzug nach § 47 FlurbG im Mittel 5,4 %, wovon 3,1 % für gemeinschaftliche Anlagen, 1,8 % zum Ausgleich im Sinne von § 44 Abs. 2 FlurbG und nur 0,5 % für öffentliche Anlagen, die nicht zugleich dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dienen, benötigt werden (s. OBERHOLZER 1986). Die Landbereitstellung für öffentliche Zwecke aus dem Landbeitrag der Teilnehmer bleibt damit – im Durchschnitt betrachtet – weit unterhalb der rechtlich möglichen Höchstgrenze.

6.2 Typ 2: Kleinstrukturierte, einseitig agrarökonomisch gestaltete Agrarlandschaften

Die in den 1950er und 60er Jahren durchgeführten Flurbereinigerungen hatten in Westdeutschland das hauptsächliche Ziel, die landwirtschaftliche Produktion zu steigern und optimale Bedingungen für die Landwirtschaft zu schaffen. Vor dem Hintergrund der Mangelversorgung in der Nachkriegszeit war es bis zu Beginn der 1970er Jahre das primäre politische Ziel, die Nahrungsmittelversorgung zu sichern und alle verfügbaren Flächen möglichst intensiv zu nutzen (sog. innere Kolonisation). Gleichzeitig sollten die traditionellen Grundstücksstrukturen (s. Abb. 1, linkes Bild), die den Bedürfnissen einer zunehmend mechanisierten Landwirtschaft kaum mehr entsprachen, an die neuen Erfordernisse angepasst und über eine Steigerung der Produktion bei gleichzeitiger Senkung der Arbeits- und Maschinenkosten ein adäquates Einkommen für die Landwirtschaft sichergestellt werden. An Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurde dabei nicht gedacht; im Gegenteil, sie hätten einen Flächenverlust zu Lasten der Produktion bedeutet. Auch der Gewässerausbau hatte in dieser Zeit zum Ziel, möglichst wenig Fläche zu verbrauchen (Ausbau im sog. Regeltrapezprofil ohne Bepflanzung). Die Gräben und Vorfluter sollten in Verbindung mit großflächigen Dränagen das nutzungsbehindernde Wasser möglichst schnell aus der Landschaft bringen. Im bewegten Gelände wurde der Erosion damals wenig Beachtung geschenkt, da im Vergleich zu heute der Maisanbau wenig verbreitet war.

Das Ergebnis der damaligen Neuordnungsverfahren sind ausgereäumte Intensivagrarlandschaften, die für heutige Maßstäbe jedoch eine zu kleinteilige Grundstücksstruktur und ein zu enges Wegenetz aufweisen (s. Abb. 2, rechtes Bild). Naturnahe Landschaftselemente, wie Gehölze und Raine, machen lediglich 1–2 % der Fläche aus und sind in der Regel auf unproduktive Randflächen an Wegen und Gewässern beschränkt. Im bewegten Gelände fehlen in der Regel notwendige Erosionsschutzvorkehrungen.

Notwendig ist daher nach objektiven Kriterien eine Weiterentwicklung der Kulturlandschaft unter ökonomischen und ökologischen Aspekten, um die Fehler der einseitigen Neuordnung zu korrigieren und den gewandelten Ansprüchen an die Landnutzung gerecht zu werden. Hieraus ergeben sich folgende Schwerpunkte der Neuordnung:

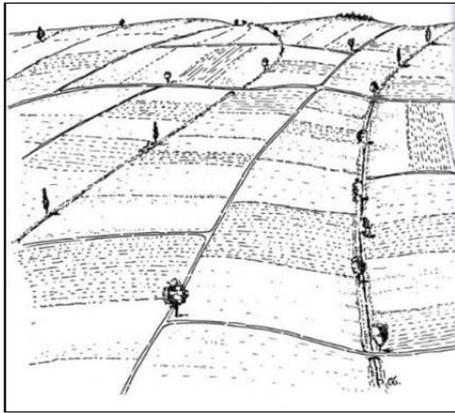


Abb. 2 (links): Landschaftstyp der einseitig agrarökonomisch gestalteten Agrarlandschaft mit zu kleinteiliger Nutzungsstruktur (Oberholzer 2000, S. 114)

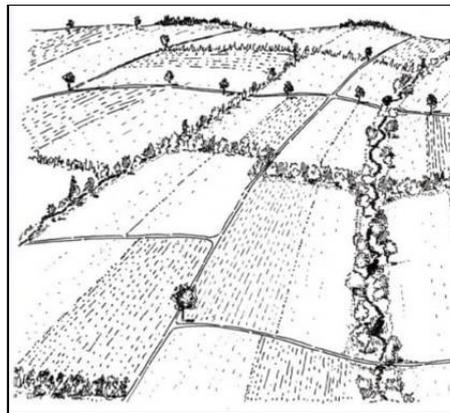


Abb. 2 (rechts): Weiterentwicklung mit Hilfe der Flurbereinigung (Oberholzer 2000, S. 117)

berreinigungsvorteile des jeweiligen Verfahrens gerechtfertigt ist, wobei die Geld- und Landbeiträge zur Schaffung der gemeinschaftlichen Anlagen (§ 39 FlurbG) natürlich mit zu berücksichtigen sind (s. WINGERTER/MAYR 2008, § 40, Rd.-Nr. 8). Bei Bodenordnungsverfahren mit vergleichsweise schwachen Vorteilen, aber hohen Aufwendungen im Wegebau sowie im Boden- und Gewässerschutz scheidet die Anwendung von § 40 Satz 3 FlurbG damit weitgehend aus. Die Landbereitstellung muss dann über eigene Flächen der Vorhabenträger bzw. Abfindungsverzichtserklärungen einzelner Teilnehmer (§ 52 FlurbG) erfolgen.

- **Landwirtschaft:** Ausdünnung des Wegenetzes und Ausbau der Wege auf alter Trasse sowie Arrondierung der Grundstücke.
- **Bodenschutz:** Verkürzung der erosionswirksamen Hanglänge und Drehen der Bewirtschaftungsrichtung.
- **Gewässerschutz:** Renaturierung der Fließgewässer einschließlich Bepflanzung und der Anlage von Uferrandstreifen.
- **Arten- und Biotopschutz:** Aufbau eines raumgreifenden Biotopverbunds mit den Fließgewässern als Kernelement.

Das Planspiel in Abb. 2 stellt eine Ausgangssituation (s. linkes Bild) und deren mögliche Neuordnung dar, die die Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern umsetzt (s. rechtes Bild). Zweckmäßigste Verfahrensart ist in einfachen Fällen das agrarische Kleinverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 FlurbG, ansonsten das Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG.

Die Bodenordnung bringt für die landwirtschaftlichen Betriebe die schon beschriebenen Vorteile, wobei der Effekt auf Grund der besseren Ausgangssituation wesentlich geringer ist. Gleiches gilt auch für die Grundstückseigentümer und Verpächter. Im Gegensatz zum Landschaftstyp der ungeordneten und ausgeräumten Agrarlandschaft ist bei der Zweitbereinigung die regelmäßige Struktur des Wege- und Gewässernetzes weitgehend anzuhalten und um die neuen Bodenschutz- und Biotopflächen zu ergänzen, wodurch sich die Zuteilungsböcke ergeben. Die Erosionsschutzhecken und naturnah umgebauten Gewässer sind zweifelsohne gemeinschaftliche Anlagen (§ 39 FlurbG) und daher problemlos zu realisieren. Die Uferschutzstreifen an den Gewässern, vor allem aber die Biotopverbundelemente sind öffentliche Anlagen (§ 40 FlurbG) und können deshalb nur in dem Umfang angelegt werden, wie eigenes Land der Maßnahmen-träger vorhanden ist oder Flächen über § 52 FlurbG besorgt werden können. Denn eine Erhöhung des Landbeitrags gegen Geldausgleich an die Teilnehmergemeinschaft gemäß § 40 Satz 3 i. V. m. § 47 Abs. 1 FlurbG scheidet bei der vorgegebenen Situation weitgehend aus, da die Flurbereinigungsvorteile der einzelnen Teilnehmer schon von den Geld- und Landbeiträgen zur Realisierung der Erosionsschutz-, Wege- und Gewässerbaumaßnahmen aufgezehrt sein dürften. Aus diesem Grund bleibt auch der Biotopverbund im Planspiel lückenhaft, obwohl weitere Elemente an den Wegen ohne Grundstückerschließungsfunktion (insbesondere parallel zum Gewässer) prinzipiell möglich wären.

Damit verdeutlicht das Planspiel die Grenzen der Landbereitstellung für öffentliche Zwecke in der Flurbereinigung: § 40 Satz 3 FlurbG ist nur soweit anwendbar, wie es durch die Flurbereinigungsvorteile des jeweiligen Verfahrens gerechtfertigt ist, wobei die Geld- und Landbeiträge zur Schaffung der gemeinschaftlichen Anlagen (§ 39 FlurbG) natürlich mit zu berücksichtigen sind (s. WINGERTER/MAYR 2008, § 40, Rd.-Nr. 8). Bei Bodenordnungsverfahren mit vergleichsweise schwachen Vorteilen, aber hohen Aufwendungen im Wegebau sowie im Boden- und Gewässerschutz scheidet die Anwendung von § 40 Satz 3 FlurbG damit weitgehend aus. Die Landbereitstellung muss dann über eigene Flächen der Vorhabenträger bzw. Abfindungsverzichtserklärungen einzelner Teilnehmer (§ 52 FlurbG) erfolgen.

Maßgeblich und zu beachten ist ferner die benötigte Lage. Denn aus § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG geht i. V. m. § 40 FlurbG indirekt hervor, dass in Land auszugleichende Unformen als direkte Folge der Flächenbereitstellung für öffentliche Anlagen, die nicht zugleich dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dienen, unzulässig sind. Vor allem bei Zweitbereinigungen in Gebieten mit regelmäßigem Wege- und Gewässernetz, wie es typischerweise in Abb. 2 (linkes Bild) dargestellt ist, können die Flächen für öffentliche Zwecke daher nur im Gerüst der vorgegebenen Blockstruktur ausgewiesen werden.

6.3 Typ 3: Agrarlandschaften mit Großflächenbewirtschaftung in Ostdeutschland

Die Bodenreform (1945–49) umfasste in der sowjetisch besetzten Zone von den 9,3 Mio. ha land- und forstwirtschaftlich genutzter Fläche 3,3 Mio. ha, wovon 1,1 Mio. ha in Volkseigentum verblieben und 2,2 Mio. ha überwiegend an Neubauern (Umsiedler), Landarbeiter und landarme Betriebe verteilt wurden. Hierdurch entstand vor allem in den Ländern Mecklenburg, Brandenburg und Sachsen-Anhalt eine extrem kleinbäuerliche Agrarstruktur mit Betriebsgrößen von 5–10 ha und Grundstücksflächen von 1–2 ha. In Thüringen und Sachsen war die Agrarverfassung seit jeher kleinbäuerlich geprägt mit einer regional sehr unterschiedlichen Größe der Haupteinheitsbetriebe von durchschnittlich 10–20 ha. 1950 existierten in der DDR rd. 855 000 landwirtschaftliche Privatbetriebe mit einer Durchschnittsgröße von nur 7,2 ha (sic!). Die dadurch bedingte kleinstrukturierte und breit gestreute Eigentumsverfassung besteht noch heute, ist jedoch von der durch die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGen) geschaffenen großflächigen Nutzungsstruktur überlagert.

Nach Abschluss der Kollektivierung (1952–60) bewirtschafteten die LPGen fast 90 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen, der Rest entfiel im Wesentlichen auf Volkseigene Güter (VEG) und die individuellen Hauswirtschaften von 0,5 ha Größe, die jeder Genossenschaftsbauer auf eigene Kosten und eigenen Nutzen bewirtschaften durfte. Aufgrund ihrer umfassenden und dauernden Nutzungsbefugnis (s. § 8 Abs. 1 LPG-Gesetz 1959 bzw. § 18 LPG-Gesetz 1982) führten die LPGen schon ab Mitte der 1960er flächendeckend Flurmeliorationen durch, die das Erscheinungsbild der Kulturlandschaft grundlegend veränderten. Um die Großflächenbewirtschaftung zu ermöglichen, wurden Kleinstrukturen, Gewässer, Hecken und Feldgehölze sowie ein Großteil des alten Wegenetzes entfernt. Bei den Meliorationen galten 30 ha als untere Schlaggröße; sofern die Topographie es zuließ, wurden Schläge von bis zu 300 ha Größe und mehr ge-

schaffen. Nach der Wende mussten sich die Agrarbetriebe in den vorhandenen Strukturen einrichten, so dass die Großflächenbewirtschaftung der kollektiven Landwirtschaft zu DDR-Zeiten weitgehend erhalten blieb. Dies zeigt sich sehr deutlich an der durchschnittlichen Schlaggröße, die heute regional unterschiedlich zwischen rd. 30 ha und über 50 ha liegt.

Gerade durch die Beseitigung der zahlreichen unbefestigten Wege liegt die Mehrheit der vergleichsweise kleinen Grundstücke heute inmitten der Großschläge und hat keine Zuwegung mehr. Da auch die Abmarkung schon in der Anfangsphase der Kollektivierung systematisch zerstört wurde, sind die einzelnen Grundstücke in der Örtlichkeit nicht mehr auffindbar. Daneben wurden viele Grundstücke durch die Infrastrukturmaßnahmen der LPGen, wie Straßen, Wege, Gewässer und Windschutzhecken, überbaut und dadurch weitgehend entwertet. Vor diesem Hintergrund gewährt § 53 Abs. 1 f. LwAnpG den betroffenen Grundstückseigentümern und Agrarbetrieben einen Rechtsanspruch auf Lösung ihrer aus der kollektiven Bodennutzung zu DDR-Zeiten entstandenen Eigentumsprobleme.

Eine Hauptaufgabe der ländlichen Bodenordnung besteht also darin, jedem Eigentümer seinen Grundbesitz wieder zur Verfügung zu stellen, um so das Grundrecht auf Eigentum im Sinne von Art. 14 GG auch für die Inhaber ländlicher Grundstücke in der freien Feldlage wieder herzustellen. Dies geschieht, indem nach Klärung und Feststellung aller Eigentumsverhältnisse die Besitzstände aus den vorhandenen Unterlagen (Liegenschaftskataster und Bodenschätzung der Finanzverwaltung) wertmäßig erfasst und unter Einpassung in die bestehenden und neu angelegten Infrastrukturen und anderen Landschaftselemente so weit wie möglich arrondiert so zugeteilt werden, dass eine ortsübliche Erschließung (§ 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG) gesichert und die individuelle Nutzung (Eigenbewirtschaftung, Verkauf oder Verpachtung) jederzeit möglich ist. Dadurch wird die in fast 40 Jahren kollektiver Bodennutzung verloren gegangene Übereinstimmung zwischen Örtlichkeit und Grundstücksnachweis wieder hergestellt. Für die landwirtschaftlichen Betriebe entstehen zudem gesicherte Eigentums- und Flächennachweise, die den Pachtverwaltungsaufwand deutlich reduzieren, die Antragstellung im Rahmen der Agrarförderung wesentlich erleichtern und einen gezielten Flächenerwerb zur dringend notwendigen Erhöhung des Eigentumsanteils ermöglichen. Hinzu kommt die bedarfsgerechte Erschließung aller Nutzflächen durch den ländlichen Wegebau und die Beseitigung ökologischer Schäden in der Landschaft, vor allem in Bezug auf den Boden- und Gewässerschutz. Damit ergeben sich primäre folgende Handlungsfelder:

- **Eigentumssicherung:** Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse zur Beseitigung der Folgen der kollektiven Bodennutzung.
- **Landwirtschaft:** Instandsetzung des vorhandenen Wegenetzes, Regulierung der Eigentums- und Pachtverhältnisse, Verkleinerung übergroßer Schläge, insbesondere zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit.
- **Bodenschutz:** Anlage von Erosionsschutzhecken, Verkürzung der Hanglängen und Umsetzung der Konturnutzung.
- **Gewässerschutz:** Rückbau von Verrohrungen, Renaturierung der Fließgewässer, Anlage von Uferschutzstreifen, Umsetzung der Wasserrückhaltung in der Fläche.
- **Arten- und Biotopschutz:** Nutzung der Erosionsschutzmaßnahmen und Gewässerbepflanzungen für die Biotopvernetzung.

Das Planspiel in Abb. 3 (s. linkes Bild) stellt eine Ausgangssituation dar, bei der die Landwirte bereits versucht haben, mit ihren Mitteln die überdimensionierten Schläge zur besseren Gestaltung der Fruchtfolgen und aus Gründen des Bodenschutzes zu verkleinern. Das gesamte Handlungsspektrum kann jedoch nur über eine Bodenordnung realisiert werden, insbesondere die Eigentumsregelung sowie der Boden- und Gewässerschutz (s. Abb. 3, rechtes Bild). Zweckmäßigste Verfahrensart ist in einfachen Fällen das Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG und bei umfangreicheren Vorhaben das Landentwicklungsverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 u. 3 FlurbG in Kombination mit der Zielstellung nach § 53 Abs. 1 u. 2 LwAnpG (s. hierzu Urteil des BVerwG vom 14. Dezember 2005, RzF 1 zu § 56 LwAnpG).

Die Bodenordnung bringt durch den ländlichen Wegebau und die Eigentumsregulierung direkte einzelbetriebliche Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe. Sie führt ferner zu einer Inwertsetzung der Landschaft für die regionale und gemeindliche Entwicklung (Ausbau der örtlichen Verkehrsinfrastruktur), den Tourismus und die Naherholung (Erschließung und Belebung des Landschaftsbildes) sowie den Ressourcenschutz (Boden- und Gewässerschutz). In vielen Verfahren erklären sich daher die Gemeinden und/oder die Agrarbetriebe bereit, die Eigenleistungen (Geldbeiträge) der Teilnehmer nach § 19 Abs. 1 FlurbG zu übernehmen. Denn während vor allem die Gemeinden und die landwirtschaftlichen Betriebe erheblich von der Bodenordnung in der Feldlage profitieren, ist ein unmittelbarer wirtschaftlicher Vorteil für die Grundstückseigentümer kaum gegeben. Für sie ist die Bodenordnung in der Ortslage wesentlich wichtiger.

In den neuen Ländern haben die Agrarbetriebe einen durchschnittlichen Eigentumsanteil von rd. 25 %, d. h. rd. 75 % der Flächen befinden sich in der Hand von Eigentümern mit 5–

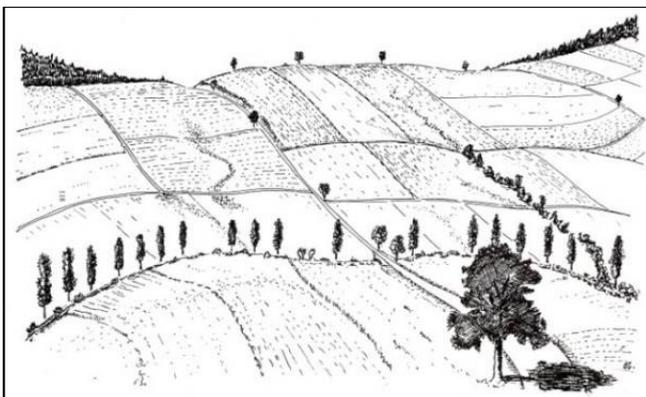


Abb. 3 (links): Landschaftstyp der einseitig agrarökonomisch gestalteten Agrarlandschaft mit Großflächenbewirtschaftung (Oberholzer 2000, S. 118)

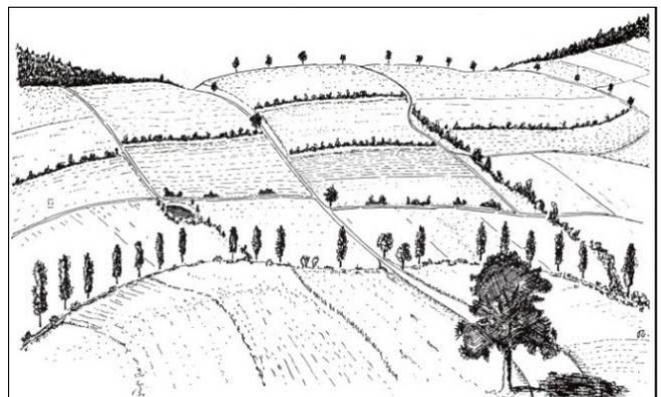


Abb. 3 (rechts): Weiterentwicklung mit Hilfe der ländlichen Bodenordnung nach dem LwAnpG bzw. FlurbG (Oberholzer 2000, S. 121)

15 ha Grundvermögen, die ihre Flächen in der Regel zu den ortsüblichen Konditionen nach den Katasterangaben langfristig verpachtet haben. Da die Kollektivierung vor nunmehr fast 70 Jahren begann, hat kaum ein Eigentümer seinen Grundbesitz in eigener Bewirtschaftung gehabt, so dass hierüber keine Beziehung zum Eigentum entstehen konnte. Dennoch ist festzustellen, dass vielfach eine starke emotionale Bindung besteht, das Grundvermögen im Familienbesitz zu halten. Diesem Anliegen wird durch die Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse entsprochen, indem die Grundstücke nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltet wieder zur Verfügung gestellt und so die Folgen der kollektiven Bodennutzung durch die LPGen beseitigt werden.

Andererseits ist aber auch eine hohe Verkaufsbereitschaft vorhanden, die für den gezielten Flächenerwerb nach § 52 FlurbG genutzt werden kann. So verwundert es nicht, dass die für öffentliche Vorhaben benötigten Flächen in den neuen Ländern im Allgemeinen freihändig beschafft werden können. In der ländlichen Bodenordnung ist ein bestehender Pachtvertrag dabei kein Hindernis, da der Pächter nach § 73 FlurbG i. V. m. § 49 Abs. 1 und 3 sowie § 53 Abs. 2 Satz 1 FlurbG eine Auflösung des Pachtverhältnisses gegen Geldentschädigung hinnehmen muss. Zu beachten ist jedoch die benötigte Lage. Wie oben für die Zweitbereinigung dargestellt, können die Flächen für öffentliche Zwecke nur in Übereinstimmung mit der vorgegebenen Blockstruktur ausgewiesen werden.

7. Zusammenfassung und abschließendes Fazit

Der Beitrag beschränkt sich auf die Kulturlandschaftsentwicklung in der Feldflur durch ländliche Bodenordnung. Die Analyse der aktuellen Entwicklungstrends zeigt, dass die Klimaanpassung der Agrarlandschaften zu den drängendsten Zukunftsaufgaben gehört. Hier ist neben dem Gewässer- und Hochwasserschutz vor allem der Bodenschutz zu intensivieren. Daher gewinnen die klassischen landeskulturellen Aufgaben der Flurbereinigung in Zukunft erheblich an Bedeutung. Sie lassen sich mit der ohnehin notwendigen Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in Ostdeutschland sowie der Erstbereinigung und Weiterentwicklung bereits flurbereinigter Gebiete in Westdeutschland zur Behebung von agrarstrukturellen Mängeln in der Grundstücks- und Erschließungsstruktur verbinden.

Gefragt sind in Zukunft vor allem integrale Neuordnungsverfahren, die die Verbesserung der Agrarstruktur mit dem Boden-, Gewässer-, Biotop- und Landschaftsschutz kombinieren und damit in erster Linie den Interesse der Grundstückseigentümer und landwirtschaftlichen Betriebe als Flächennutzer dienen, als untergeordneten Nebenzweck aber auch öffentliche Interessen einer nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung und Klimaanpassung verfolgen. Daneben ist die Unternehmensflurbereinigung zur eigentums-, nutzungs- und landschaftsverträglichen Umsetzung von Großbauvorhaben nach wie vor ein wichtiges Aufgabenfeld der ländlichen Bodenordnung. Für alle Neuordnungsaufgaben bietet das FlurbG eine überaus bewährte und erfolgversprechende gesetzliche Grundlage, die über § 63 Abs. 2 LwAnpG auch in den sog. Flächenverfahren der Flurneuordnung nach §§ 53 und 56 LwAnpG anzuwenden ist.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018): Jahresbericht Integrierte Ländliche Entwicklung 2016. In: Statistischer Monatsbericht des BMEL 2/2018, S. 80–88.

BMS Consulting (2005): Projekt Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Boden-

ordnung nach § 87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung). Abschlussbericht, Bezirksregierung Münster, NRW.

Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuaufgabe 2016. Bundestagsdrucksache 18/10910 vom 12.01.2017.

DBV – Deutscher Bauernverband (2015): Situationsbericht 2015/16. Trends und Fakten zur Landwirtschaft. Eigenverlag, Berlin.

DLKG – Deutsche Landeskulturgesellschaft (2006): Ländlicher Raum auf Roter Liste – Der Beitrag der Integrierten Ländlichen Entwicklung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Deutschland. Schriftenreihe der DLKG, Sonderheft 1, 2. Auflage.

DLKG (2009): Landeskultur – Motor der Waldentwicklung und Waldnutzung und Natura 2000 – Konflikte und Lösungsansätze? Schriftenreihe der DLKG, Heft 6.

DLKG (2011): Energie-Landschaften!? – Fallen oder Chancen für ländliche Räume. Schriftenreihe der DLKG, Heft 8.

DLKG (2012): Wertschöpfung durch Waldflurbereinigung und ländliche Infrastrukturen. Schriftenreihe der DLKG, Sonderheft 5.

DLKG (2014): Energiewende – Wertschöpfung im ländlichen Raum. Schriftenreihe der DLKG, Heft 11.

DLKG (2016): Flächenkonkurrenz entschärfen: gemeinsam – maßvoll – zukunftsfähig. Schriftenreihe der DLKG, Heft 14.

DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (2010): Klimawandel und Landnutzung in Deutschland – Anforderungen an die Landentwicklung. Schriftenreihe des DVW, Band 65.

DVW (2014): Waldneuordnung – Beiträge zum 134. DVW-Seminar am 12. und 13. Mai 2014 in Würzburg. Schriftenreihe des DVW, Band 77.

Fehres, J. (2014): Besonderheiten der Unternehmensflurbereinigung bei der Flächenbereitstellung und im Flurbereinigungsplan. In: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv), Heft 1/2014, S. 15–24.

Fehres, J., Thiemann, K.-H. (2012): Zentrale Handlungsfelder der Bodenordnung und des Landmanagements. In: Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2013, S. 377–406.

Helle, R. (2006): Zur Renaissance der Flurneuordnung: Neuere Effizienzuntersuchungen – Beispiel NRW. Wirkungsorientiertes Controlling: Wertschöpfungsanalyse für die Agrarordnungsverwaltung am Beispiel der Unternehmensflurbereinigung. In: Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der Technischen Universität München, Heft 36, S. 97–103.

Oberholzer, G. (1985): Die Berücksichtigung der Bodenerosion durch Wasser in der Flurbereinigungsplanung. In: Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Studienganges Vermessungswesen an der Hochschule der Bundeswehr München, Heft 18, S. 55–93.

Oberholzer, G. (1986): Landaufbringung und Landverbrauch im Flurbereinigungsverfahren. In: Schriftenreihe des Universitären Studienganges Vermessungswesen an der Universität der Bundeswehr München, Heft 21, S. 75–97.

Oberholzer, G. (2000): Die Weiterentwicklung der Kulturlandschaft – Landespflege in der Flurbereinigung Teil V. Schriftenreihe des Studienganges Geodäsie und Geoinformation der Universität der Bundeswehr München, Heft 68.

Schäuble, D. (2007): Nutzungsaustausch auf Pachtbasis als neues Instrument der Bodenordnung. Dissertation an der Universität der Bundeswehr München, Schriftenreihe des Studienganges Geodäsie und Geoinformation der Universität der Bundeswehr München, Heft 82.

Seuffert, M. (2011a): Die Flurbereinigung vor dem Hintergrund des Art. 14 GG. Dissertation an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg, Centaurus Verlag, Freiburg.

Seuffert, M. (2011b): Das Gebot der wertgleichen Abfindung nach dem FlurbG vor dem Hintergrund des Art. 14 GG. In: Recht der Landwirtschaft (RdL), Heft 3/2011, S. 60–63.

Thieman, K.-H. (2006): Antragsbefugnis und Neuordnungsauftrag der Flächenverfahren nach dem achten Abschnitt des Landwirt-

schaftsanpassungsgesetzes. In: Recht der Landwirtschaft (RdL), Heft 10/2006, S. 253–255.

Thiemann, K.-H. (2012): Zur verfassungsrechtlichen Einordnung von § 40 FlurbG. In: Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie der Universität der Bundeswehr München, Heft 87, S. 249–257.

Thiemann, K.-H. (2013): Energiewende – Kulturlandschaft im Wandel. In: Schriftenreihe der Universität der Bundeswehr München, Band 2, S. 77–83.

Thiemann, K.-H. (2014): Zur Anordnung von Flurneuordnungsverfahren nach § 53 Abs. 1, 2 LwAnpG. In: Recht der Landwirtschaft (RdL), Heft 4/2014, S. 89–91.

Thiemann, K.-H. (2016a): Zur Zusammenführung von Grund- und Gebäudeeigentum in der Flurneuordnung nach der Verjährung des Bereinigungsanspruchs des SachenRBerG. In: Recht der Landwirtschaft (RdL), Heft 4/2016, S. 88–91.

Thiemann, K.-H. (2016b): Zum Pflugtausch als Bodenordnung auf Pachtbasis in Eigenregie. In: Recht der Landwirtschaft (RdL), Heft 1/2016, S. 1–4.

*Verfasser: Univers.Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann
Universität der Bundeswehr München, Professur für
Landmanagement
Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg
k-h.thiemann@unibw.de*

Produktionssteigerung war gestern, was leistet die Flurbereinigung heute oder braucht die Landentwicklung neue Instrumente?

von Wolfgang Ewald

Der viel zitierte ländliche Raum ist einzigartig: Er bietet den Menschen ein hohes Maß an Lebensqualität, und seine gepflegten, abwechslungsreichen Kulturlandschaften prägen maßgeblich das Gesicht unseres Landes. Nicht nur die Bewohner des ländlichen Raumes, sondern in besonderem Maße auch die Einwohner der sogenannten Metropolregionen und Ballungsgebiete wissen dies vermehrt zu schätzen.

Lebensqualität und Kulturlandschaft sind eng mit der Land- und Forstwirtschaft verbunden. Nur wenn es gelingt, Wiesen, Äcker und Wälder nachhaltig zu bewirtschaften und unsere Dörfer zu stärken, werden sich diese Werte auf Dauer sichern lassen und den ländlichen Raum vor einem Verlust an Qualität und Attraktivität bewahren. Die Landentwicklung kann mit ihren Instrumenten immer schon wirksam dazu beitragen. Und heute sogar mehr denn je: Längst sind die Zeiten vorbei, als Flurbereinigung nur ein Instrument für die Landwirtschaft war. Durch veränderte gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen und Zielsetzungen kommen die Maßnahmen der Flurbereinigung bzw. der Landentwicklung immer mehr dem ländlichen Raum und der gesamten Gesellschaft zu Gute.

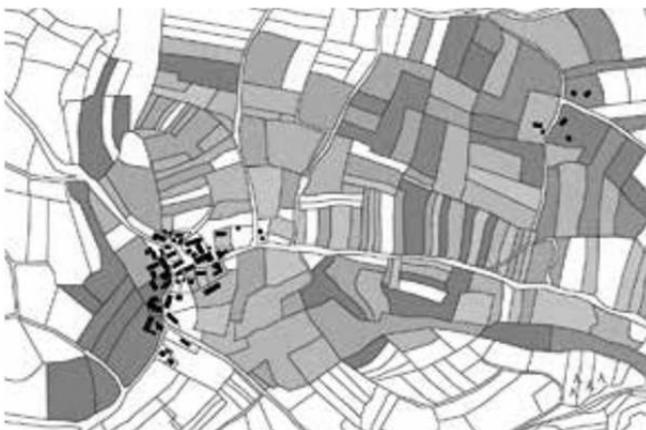
Damit stellt sich die Frage, was oder besser für wen genau leistet die Landentwicklung heute einen Beitrag? An erster Stelle wäre hier natürlich unverändert die Land- und Forstwirtschaft zu nennen.

Land- und Forstwirtschaft

Die klassische Flurbereinigung hilft den Land- und Forstwirten, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Verringerung von Arbeitszeiten zu verbessern und somit Kosten zu sparen. Mit dem Instrument der Bodenordnung werden die Wirtschaftsflächen nach Lage, Form und Größe an die aktuellen betrieblichen Erfordernisse angepasst und zur Erschließung dieser Flächen ein neues Wegenetz konzipiert und gebaut.

Angesichts des großen Pachtflächenanteils geht jedoch der Trend zu großen, langandauernden Regelflurbereinigungsverfahren zurück. Hier sind schnelle Lösungen, die in kurzer Zeit ohne viel Aufwand Lösungen bringen, wie zum Beispiel das Pachtflächenmanagement, gefragt. Steht jedoch eine Erneuerung oder umfassende Verbesserung des Wegenetzes an, so führt kein Weg an einem Flurbereinigungsverfahren vorbei. Im Vordergrund steht dabei das Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG.

Dabei ist die Verbesserung des Wegenetzes in den letzten Jahren noch mehr in den Mittelpunkt gerückt. Hintergrund dafür ist, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft zu neuen orts- und gemeindeübergreifenden Pachtbeziehungen und damit zu veränderten Anforderungen an das Wegenetz führt. Diesen Anforderungen müssen sich auch unsere Wegenetze anpassen. In vielen Kommunen sind die Gemeindeverbindungsstraßen und



Wirtschaftswege in die Jahre gekommen. Die Wege sind Jahrzehnte alt, gerade einmal 3 m breit und nur für Achslasten von 5 t ausgelegt. Diese Voraussetzungen genügen für die hochleistungsfähigen Maschinen von Landwirten, Lohnunternehmen und Maschinenringen heute bei weitem nicht mehr. Moderne Anhänger können bis zu 11,5 t Einzelachslast und zusammen mit der Zugmaschine ein Gesamtgewicht von 40 t haben. 60 km/h schnelle Schlepper mit 350 PS und mehr sind dabei Standard. Um diesen Anforderungen zu genügen, sehen die neuen Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW) für solche Maschinen Hauptwirtschaftswege mit 3,5 m Fahrbahnbreite plus Seitenstreifen und Entwässerungsgraben vor.

Aus diesen Gründen setzen derzeit immer mehr Landentwicklungsverwaltungen einen neuen Schwerpunkt im Bereich der Ertüchtigung der Agrarinfrastruktur. Bei der Schaffung von sogenannten **Ländlichen Kernwegenetzen** geht es um eine gemeindeübergreifende und multifunktional angelegte Ertüchtigung des Hauptwirtschaftswegenetzes. Das neue Wegenetz soll weitmaschiger, d. h. mit weniger Wegen, aber dafür mit höherer Ausbauqualität konzipiert werden. Der Ausbau erfolgt weitgehend auf bestehenden Wegtrassen und dadurch flächenschonend. Zur Unterstützung einer ganzheitlichen Gemeindeentwicklung wird das neue Wegenetz in Bayern in eine interkommunale Gesamtplanung eingebunden.

Zur Umsetzung des Wegenetzes bzw. einzelner Wege daraus kommen unterschiedliche Strategien zum Einsatz. So kann die Umsetzung über

- Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren (§ 86 FlurbG)
- Wegebau außerhalb der Flurbereinigung (wenn kein oder nur geringer Bodenordnungsbedarf) oder den



- Einsatz von Drittmitteln erfolgen. Wichtigster Faktor bei der Umsetzung des Ländlichen Kernwegenetzes ist in der Regel die Flächenverfügbarkeit. Die Bodenordnung im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens kann auch hierbei der Schlüssel zum Erfolg sein. Aufgrund des immensen Umfangs an ländlichen Wegen wird die Umsetzung zu einer Daueraufgabe der Landentwicklung.

Für die Kommunen

Vitale Gemeinden und Dörfer sind das Rückgrat des ländlichen Raumes. In Zusammenarbeit mit den politisch Verantwortlichen, den Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren Akteuren werden die Gemeinden und Dörfer fit für die Zukunft gemacht. Durch die **Dorferneuerung** werden die Standortqualität und Lebensverhältnisse in den Gemeinden und Dörfern gestärkt. Mit der Ausrichtung auf die bauliche und soziale Innentwicklung sowie der Einführung der Fördermöglichkeit von Kleinstunternehmen ist die Dorferneuerung das zentrale Instrument der Landentwicklung für die Entwicklung der Dörfer.

In den sogenannten **Integrierten Ländlichen Entwicklungen** (ILE), also einem interkommunalen Zusammenschluss mehrerer Kommunen, versuchen die Gemeinden, gemeinsam Lösungen zu aktuellen ökonomischen, ökologischen oder sozialen Anforderungen und Aufgabenstellungen zu finden. Gerade für kleinere Gemeinden bietet die ILE die Chance, unter dem Motto „Zukunft durch Zusammenarbeit“ auch Problemlösungen anzugehen, für die sie selbst zu klein sind.



Für die öffentliche Hand

Großprojekte der öffentlichen Hand wie z. B. neue Autobahnen, Eisenbahnstrecken, Ortsumfahrungen oder Flutpolder führen oft zu massiven Eingriffen in die Landschaft, die Infrastruktur und den Grundbesitz. Um Enteignungen und existenzbedrohende Eingriffe zu vermeiden und den Landverlust auf möglichst vielen Schultern zu verteilen, ist immer noch die Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG das adäquate Mittel der Wahl. Durch ein Unternehmensverfahren werden die Nachteile für Grundeigentümer vermieden oder ausgeglichen und die benötigten Flächen ohne Enteignung im Tauschwege bereitgestellt. Die Großbaumaßnahme kann dadurch schnell umgesetzt werden. Zudem können unternehmensbedingten Nachteile wie Durchschneidungsschäden bei landwirtschaftlichen Flächen, aber auch mit den Infrastruktureinrichtungen verbundene Umwege mittels Bodenordnung ausgeglichen werden. Letztendlich wird durch die durchgeführten Maßnahmen der Wert der Grundstücke erhalten oder gesteigert. Damit profitieren von einem Unternehmensverfahren sowohl die öffentliche Hand (Unternehmensträger) als auch die privaten Grundeigentümer.

Für die Gesellschaft

Gleichzeitig hilft Flurbereinigung aber auch mit, die Landschaft im öffentlichen Interesse zu gestalten und so z. B. Hilfestellung für

- den Naturschutz,
- den Klimaschutz,
- den Hochwasserschutz,
- den Schutz des Bodens, der Gewässer und des Grundwassers sowie
- bei Freizeit und Erholung zu geben.

Naturschutz

Standen sich vor einigen Jahrzehnten Naturschützer und Flurbereiner/Ländliche Entwickler noch als Gegner gegenüber, so sind beide heute zu Partnern geworden. In den Planungen der Landentwicklung sind der Schutz und die Entwicklung von Natur und Landschaft Grundanliegen, die mit den ökonomischen Zielen von Flurbereinigungsverfahren und Infrastrukturprojekten zu vereinbaren sind. Die Sicherung einer gesunden Umwelt, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Boden und Wasser sowie der Erhalt der biologischen Vielfalt sind bei Projekten der Landentwicklung seit Jahrzehnten wichtige Anliegen. Mehr noch: Mit den Instrumenten der Landentwicklung, insbesondere dem Flächenmanagement und der Bodenordnung in Flurbereinigungsverfahren, können die Belange des Naturschutzes eigentums- und flächenschonend sowie hocheffizient unterstützt werden.

Dass dem so ist, zeigen allein schon verschiedenste Flurbereinigungsverfahren mit ökologischem Schwerpunkt.

Klimaschutz

Aufgrund der Rekordtemperaturen im Sommer 2018 ist der Klimaschutz wieder besser in den Fokus der Bevölkerung gerückt. Auch auf diesem Sektor leistet die Landentwicklung ihren Beitrag, meist in Zusammenarbeit mit der Naturschutzverwaltung und den anerkannten Verbänden. Die Wiedervernässung der vor allem im 19. und 20. Jahrhundert trockengelegten Moorlandschaften tragen dazu bei, die Moore als riesigen CO₂-Speicher zu erhalten bzw. zu reaktivieren. Mit dem Flächenmanagement können Landnutzungskonflikte zwischen Naturschutz einerseits und Landwirtschaft und Torfabbau andererseits gelöst und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Moore nachhaltig gesichert werden.

Als Beispiel dafür sei das Murnauer Moos am Rand der Alpen genannt. Mit rd. 7000 Hektar ist es das größte zusammenhängende, noch weitgehend ursprüngliche Moorgebiet Mitteleuropas.



Hochwasserschutz

Die zunehmenden Starkregenereignisse und wiederkehrenden Hochwässer der letzten Jahre haben den dringenden Bedarf an Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz aufgezeigt. Auch hier kann die Flurbereinigung mit ihrem Flächenmanagement punkten und zur Lösung bzw. zur Entschärfung der Situation beitragen. Wesentliches Ziel ist es dabei, den Abfluss des Oberflächenwassers zu verlangsamen und so zur Vermeidung bzw. Verringerung von Hochwasser im Flurbereinigungsgebiet selbst und in den „tiefer liegenden“ Gebieten beizutragen.



So können/sollen bereits die Grundsätze zur Neugestaltung des Verfahrensgebietes (§ 38 FlurbG) und die Projektbeschreibungen Aussagen zum vorbeugenden Hochwasserschutz enthalten, insbesondere über den erkennbaren Bedarf und die sich ergebenden Möglichkeiten. Bei der Planung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (§ 41 FlurbG) sowie bei deren Umsetzung können Maßnahmen zur Verringerung des Oberflächenwasserabflusses ergriffen werden. Die Maßnahmen reichen dabei von der Aufweitung und Renaturierung von Gewässern über die Anlage von kleinen dezentralen, abflusshemmenden Rückhaltebecken bis hin zur Erhöhung von Wegedämmen, um so landschaftsverträgliche Rückstaumöglichkeiten zu schaffen.

In der Bodenordnungsphase gilt es, bei der Neueinteilung des Grundbesitzes alle Möglichkeiten ausschöpfen, durch ergänzende Maßnahmen wie z. B. die Pflanzung von Hecken und das Anlegen von Ranken und eine geeignete Bodenordnung mit hangparalleler Bewirtschaftung zum vorbeugenden Hochwasserschutz beizutragen.

Auch in den durch die Landentwicklung unterstützten interkommunalen Entwicklungsprozessen kann gemeindeübergreifend zur Erstellung und Umsetzung von Hochwasserschutzkonzepten beigetragen werden.

Die Flurbereinigung kann neben den eigenen Maßnahmen aber auch bodenordnerische Unterstützung bei Maßnahmen anderer Träger wie z. B. der Wasserwirtschaft leisten (z. B. Ausweisung und Bau von Flutpoldern).

Gewässer und Grundwasserschutz

Bodenabtrag mindert nicht nur die Fruchtbarkeit der Böden, er belastet zudem die Wegseitengräben und Gewässer bis hin zur Verschlammung ganzer Ortschaften. Die aktuellen klimatischen Veränderungen mit zunehmenden Starkregenereignissen und Trockenphasen erfordern Anpassungen der Landschaftsgestaltung und Bodennutzung. Neben dem Abtrag von wertvollem Humus spielt aber auch der damit verbundene Eintrag von Nährstoffen, Düngemitteln sowie Herbiziden und Pestiziden in die Gewässer und das Grundwasser eine Rolle. Wer erinnert sich



nicht an die Presseschlagzeile im Juni 2018: „EU verurteilt Deutschland wegen zu viel Nitrat im Grundwasser“. Auch hier kann die Flurbereinigung einen Beitrag zur Besserung der Situation leisten.

In Bayern hat dazu die Verwaltung für Ländliche Entwicklung die Initiative „boden:ständig“ gestartet, eine Initiative, in der engagierte Gemeinden und Landwirte zusammen mit fachkundigen Beratern gemeinsam für Boden- und Gewässerschutz aktiv werden. Die Landwirte engagieren sich mit erosionsmindernden Bewirtschaftungsmethoden, die Gemeinden an den Bächen – und gemeinsam sind sie in der Fläche bei der Anlage von Puffersystemen aktiv. Kernelement von boden:ständig ist das Prinzip der Freiwilligkeit. Die Umsetzung von Maßnahmen erfolgt dabei im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren oder auch von rein privaten Initiativen. Maßnahmen sind z. B. die Anlage von Uferschutzstreifen, die Begrünung von Abflussmulden oder die Anlage von Sedimentationsbecken.

Freizeit und Erholung

Vermeehrt stellen auch andere Nutzergruppen Ansprüche an das ländliche Wegenetz. Im Gegensatz zu früher hat die Funktionalität der Wegenetze zugenommen. Diesem wird bei der Planung der zuvor bereits erwähnten Kernwegenetze Rechnung getragen. So integrieren die Kernwegenetze bereits Rad- und Wanderwegenetze und ermöglichen so oft den Lückenschluss.

Fazit:

Mit den aktuellen bestehenden Möglichkeiten des Flurbereinigungs-gesetzes bzw. des GAK-Rahmenplans (Förderung nicht nur der Flurbereinigung und des ländlichen Wegebaus, sondern auch der Dorfentwicklung sowie von Basisdienstleistungen und Kleinstunternehmen zur Grund- und Nahversorgung) ist die Landentwicklung bestens ausgestattet. Landentwicklung bedeutet heute, Beiträge zur Sicherung der Land- und Forstwirtschaft, für vitale Dörfer, zum Schutz der Kulturlandschaft und der Natur sowie zum Wohl der Gesellschaft auszuführen oder zu unterstützen. Insbesondere mit der Möglichkeit und der Kompetenz zum Flächenmanagement und der Bodenordnung bietet sich die einzigartige Chance, ökonomische und ökologische Interessen in Einklang zu bringen. Auf neue, grundlegende Instrumente kann also zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden. Viel wichtiger als neue Instrumente ist es, die personellen und finanziellen Ressourcen der Landentwicklungs-verwaltungen als *den* Dienstleister zur Entwicklung ländlicher Räume zu stärken.

*Verfasser: MR Wolfgang Ewald
Bayerisches Staatsministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten*

Möglichkeiten der Flurbereinigung zur Reduzierung des Flächenfraßes

von Theo Kötter

Zusammenfassung

Die Flurbereinigung als integriertes Flächenmanagement kann nicht nur die unterschiedlichen Nutzungsansprüche in den ländlichen Räumen ordnen und nachhaltig sichern, sondern auch zu einer effizienten Nutzung der Ressource Fläche und folglich zum Erreichen des Nachhaltigkeitsziels Fläche beitragen. In den ländlichen Räumen weisen dafür die Verfahren der ländlichen Neuordnung nach dem FlurbG eine zentrale Bedeutung auf, mit

deren Hilfe agrarstrukturell veranlasste Bodenordnungsverfahren durchgeführt sowie auch flächenbeanspruchende Drittplanungen realisiert und Landnutzungskonflikte aufgelöst oder zumindest vermindert werden können. Im vorliegenden Beitrag wird ein multikriterieller Bewertungsansatz vorgestellt, mit dem sich die Ergebnisse der Bodenordnungsverfahren für beide Verfahrenstypen im Hinblick auf Effizienz der Landnutzung systematisch analysieren und beurteilen lassen.

1. Problemfeld Freiflächenverbrauch

Die Flächeninanspruchnahme und der Flächennutzungswandel in ländlichen Räumen prägen seit langem den wissenschaftlichen Nachhaltigkeitsdiskurs. Dabei stehen neben der Freiraumsicherung die Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen zur Sicherung ausreichender Flächen für den Anbau von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen sowie zur Erhaltung der vielfältigen ökologischen, klimatischen und sozialen Freiraumfunktionen im Fokus.

Mit 184.332 km² (51,6 %) Landwirtschaftsfläche und 109.515 km² Waldfläche (30,6 %) stellen die Land- und Forstwirtschaft mit einem Anteil von etwa Vierfünftel (82,2 %) an der Gesamtfläche des Bundesgebiets die Hauptflächennutzer dar. Diese Bodennutzung findet weit überwiegend in ländlichen Räumen statt, und deren Bedeutung geht weit über die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie nachwachsenden Rohstoffen wie Biomasse und Holz hinaus. Dabei geraten die freiraumbezogenen Landnutzungen und deren Funktionsvielfalt durch anhaltende außerlandwirtschaftliche Flächenansprüche immer stärker unter Druck. Vor allem durch das fortgesetzte Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) als die drittgrößte Nutzungsart mit 49.066 km² (13,7 %) der Gesamtfläche verringert sich die Landwirtschaftsfläche in den prosperierenden Stadtregionen ganz erheblich. Hinzu kommt der Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz. Diese Entwicklung hat aufgrund der gegenwärtigen Phase der Urbanisierung eine neue Dynamik erfahren.

Zu den gegenwärtig wichtigsten gesellschaftspolitischen Anforderungen an die Flächennutzung gehören die bedarfsgerechte Bereitstellung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, die Produktion von Nahrungsmitteln, der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Sicherung der natürlichen Ressourcen. Aus die-

sen vier Bereichen ergeben sich die wesentlichen Herausforderungen und Probleme sowie die Erfordernisse für die planerische Steuerung der Flächennutzung.¹ Zugleich führen die zunehmenden Flächenansprüche in allen vier Bereichen zu einem wachsenden Druck auf die Flächen und damit auch auf die ländlichen Räume. Allein der tägliche Zuwachs der Siedlungsflächen hat sich in den letzten Jahren auf einem nahezu gleichbleibenden Niveau bewegt und erfährt durch die Wanderungen in die Städte und die Wanderungsbewegungen einen neuen dynamischen Anstieg.

Die Bundesregierung strebt bis zum Jahr 2050 das sogenannte Flächenverbrauchsziel „Netto-Null“ (Flächenkreislaufwirtschaft) an. Hierbei soll der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) im Einklang mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die nunmehr alle 17 Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen umfasst, bis 2030 auf „30 ha minus x pro Tag“ reduziert und danach weiter gesenkt werden, so dass spätestens bis zum Jahr 2050 der Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft erreicht ist. Darüber hinaus soll auch der einwohnerbezogene Freiraumverlust verringert und zugleich eine Verringerung der Siedlungsdichte vermieden werden. In Übereinstimmung mit dem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa der Europäischen Kommission soll der Freiflächenverbrauch so weit reduziert werden, dass bis 2050 netto kein Freiraum mehr in Anspruch genommen wird.²

Zugleich nehmen die Erwartungen an die ländlichen Räume zu, einen Beitrag zu den umweltpolitischen Zielen, insbesondere zur Erhaltung der Biodiversität und zum Artenschutz sowie zum Klima- und Wasserschutz zu leisten. Daher wird angesichts zunehmender Flächenansprüche, Nutzungskonkurrenzen und Nutzungskonflikte der Handlungsbedarf für das Flächenmanagement wachsen, um die erforderliche Effizienz der Flächennutzung bei konstantem Flächenangebot zu steigern.³ Dazu bedarf es eines Ansatzes, um die Effizienz der Flächennutzung analysieren und bewerten zu können.

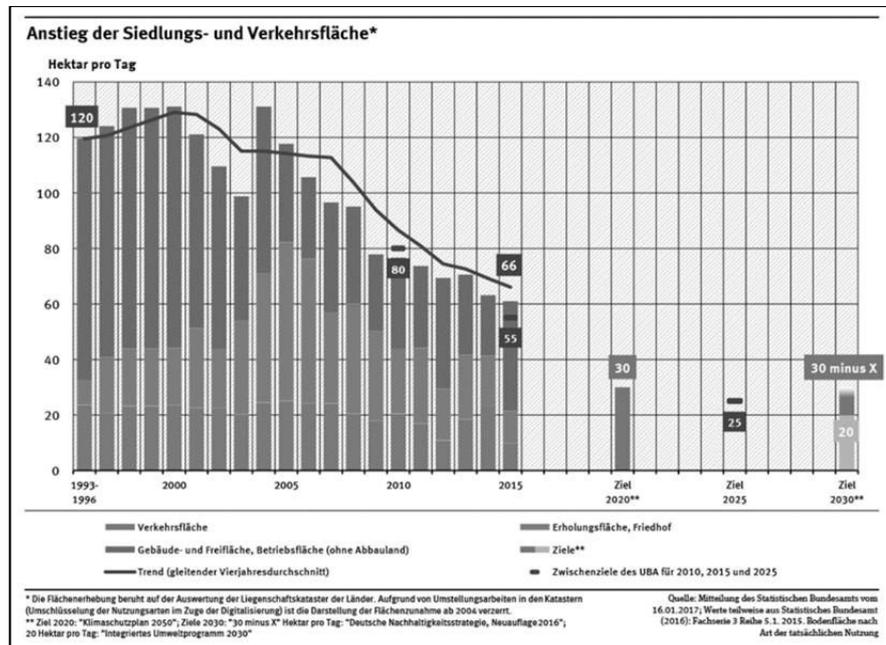


Abb. 1: Entwicklungstrend und Entwicklungsziele für die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland

Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen/siedlungs-verkehrsflaechen#textpart-2>, Zugriff 3.4.2018

2. Flächennutzungsansprüche

2.1 Siedlung und Verkehr

Die umfangreichsten und irreversiblen Verluste von landwirtschaftlichen Flächen entstehen durch die Verwirklichung von neuen SuV. Die SuV-Entwicklung in Deutschland hat sich seit langem mit einem absoluten Flächenzuwachs um ca. 730.000 ha bzw. durchschnittlich 100 ha/Tag innerhalb von 20 Jahren (1995–2015) von der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung entkoppelt. Das Flächenwachstum hat sich zwar bis auf 66 ha/Tag im Jahr 2015 verlangsamt, indessen ist keine Trendwende erkennbar. Zugewonnen haben auch Waldflächen (47 ha/Tag) und Wasserflächen (11 ha/Tag). Im gleichen Zeitraum verringerten sich die landwirtschaftlichen Flächen um absolut 817.800 bzw. 124 ha/Tag, die damit den weitaus überwiegenden Teil der Flächenachfrage bereitgestellt hat. Die SuV ist al-

1 T. Kötter (2013). Landnutzung im Wandel. K. Kummer, J. Frankenberger (Hrsg.) Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen, S. 319 - 350. Berlin.

2 Deutscher Bundestag (2017): Flächenverbrauch in Deutschland. Dokumentation WD 7 - 3000 - 163/17, <https://www.bundestag.de/blob/538838/79607ff081975e3196cd76588334e2c1/wd-7-163-17-pdf-data.pdf>;

Deutscher Bundestag (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage 2016, Drucksache 18/10910, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810910.pdf>, S. 38, Zugriff 3.4.2018.

3 Vgl. J. Fehres, K.-H. Thiemann (2013). Zentrale Handlungsfelder der Bodenordnung und des Landmanagements. K. Kummer, J. Frankenberger, Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen, S. 377-430. Berlin: Wichmann.

lerdings nicht mit versiegelter Fläche gleichzusetzen, sondern enthält auch Erholungsflächen, insbesondere Grünanlagen und Sportflächen, die im Jahr 2015 mit immerhin 35 ha/Tag erheblich zur Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen haben. Wegen der wachsenden Bedeutung müssen auch die Einrichtungen und Infrastrukturen des Fremdenverkehrs als wichtiger Treiber des Flächenwachstums beachtet werden. Für die Erreichung des flächenpolitischen Nachhaltigkeitsziels von „30 ha minus x pro Tag“ im Jahr 2030 wäre eine jährliche Reduzierung der Neuinanspruchnahme um ca. 7 % erforderlich; tatsächlich betrug die durchschnittliche Abnahme 2009–15 lediglich 4 %. Weiterhin erfolgen umfangreiche indirekte Flächeninanspruchnahmen durch Immissionsbelastungen entlang von Straßen und im Umfeld von gewerblichen und industriellen Standorten. In qualitativer Hinsicht sind schließlich auch die Zerschneidung und Fragmentierung der Landschaft durch Verkehrs- und Energieinfrastrukturen zu nennen. So hat in den letzten Jahren insbesondere der Anteil der unzerschnittenen Landschaftsräume über 100 km² bundesweit stark abgenommen. In NRW gibt es noch sechs Einzelflächen mit dieser Mindestgröße, und deren Flächenanteil beträgt 2,7 % der Landesfläche.⁴

2.2 Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion

Die Sicherung der Welternährung stellt eine der größten flächenrelevanten Herausforderungen dar. Die globale Nachfrage nach Nahrungsmitteln wird vor allem durch den Anstieg der Weltbevölkerung beeinflusst, die seit 1998 von rd. 6 Mrd. um ca. 13 % auf rd. 7,6 Mrd. Menschen im Jahre 2017 gewachsen ist und im Jahr 2023 wahrscheinlich bereits 8 Mrd. umfassen wird. Hinzu kommen die steigende Kaufkraft in Schwellen- und Entwicklungsländern sowie veränderte Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung, insbesondere die verstärkte Nachfrage nach tierischen Produkten, die den Flächenbedarf erhöhen. So wird für die Erzeugung derselben Menge Nahrungskalorien mit Fleisch im Vergleich zu Getreide etwa die 10-fache Fläche benötigt.⁵ Der flächenhafte Fußabdruck belief sich im Jahr 2010 auf rund 2.700 m² Ackerland pro Einwohner in Deutschland, davon etwa 50 % für tierische Nahrungsmittel, 25 % für pflanzliche Nahrungsmittel und 25 % für Non-Food-Produkte. Hinzu kommt ein Grünlandbedarf von etwa 1.600 m² pro Einwohner für die Tierproduktion. Insgesamt besteht für den Konsum in Deutschland ein Bedarf an 22 Mio. ha Ackerland; davon können indessen lediglich 12 Mio. ha im Inland gedeckt werden, so dass die weiteren benötigten Flächen im Ausland beansprucht werden.⁶

Hinzu kommt der Klimawandel als weiterer Einfluss auf die Erzeugung von Nahrungsmitteln, der die landwirtschaftliche Nutzbarkeit von Flächen zumindest regional auch in Deutschland nach 2030 verändern und teilweise einschränken wird. Die globalen Auswirkungen werden die Nachfrage nach landwirt-

schaftlichen Nutzflächen in Mitteleuropa und deshalb auch in Deutschland verstärken.

2.3 Erneuerbare Energien

Mit der Energiewende soll der Gesamtanteil der erneuerbaren Energien am Brutto-Endenergieverbrauch auf 18 % bis 2020, auf 30 % bis 2030 und 60 % bis 2050 erhöht werden. Der Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen am Bruttostromverbrauch auf mindestens 35 % bis 2020, auf 50 % bis 2030 und auf mindestens 80 Prozent bis 2050 ansteigen.⁷ Dies führt zu erheblichen Flächenbedarfen für den Anbau von Energiepflanzen, für die Errichtung von Windkraftanlagen und Freiflächenphotovoltaikanlagen, für die Nutzung der Geothermie sowie für den Ausbau des Stromnetzes. Biomasse stellt mit Anteilen von 5,1 % am Primärenergieverbrauch und 69 % an den erneuerbaren Energien den bedeutendsten erneuerbaren Energieträger dar, der zugleich die umfangreichsten Flächenansprüche und Nutzungskonkurrenzen verursacht. Bis 2030 wird nach einer Studie des Umweltbundesamtes insgesamt ein Anstieg bei der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen um 500 m² pro Person erwartet, 90 % davon für nachwachsende Rohstoffe, so dass sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen verfügbarer Landwirtschaftsfläche und dem rechnerischen Flächenbedarf in Deutschland entwickeln könnte.⁸ Andere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die für Biomasseerzeugung genutzte Fläche sich in Deutschland von 1,7 Mio. ha (2009) bis 2020 auf 4 Mio. ha erhöhen kann, ohne die Produktion von Nahrungsmitteln zu beeinträchtigen.⁹ Die Ausweitung der Biomasseproduktion schafft zumindest regionale Nutzungskonkurrenzen, verändert die historische Kulturlandschaft, verdrängt typische Fruchtfolgen, fördert Monokulturen und den Umbruch von Grünland mit der Folge, dass Treibhausgase (THG) freigesetzt werden.

Im Hinblick auf den erheblichen Bedeutungszuwachs des Stroms (Verdopplung des Strombedarfs bis 2050) müssen die Kapazitäten der Wind- und Solarparks stark ausgebaut werden. Dafür werden nach grober Schätzung der ACATECH et al. (2017) zusätzliche rd. 5.000 km² Flächen für Solarparks und rd. 7.000 km² für Windparks benötigt, eine Fläche, die mehr als alle Wasserflächen Deutschland zusammen umfasst und damit erhebliche Veränderungen und Konflikte für die Landnutzung mit sich bringt.¹⁰

2.4 Schutzgebiete und natürliche Ressourcen

Ein wesentliches Ziel der nachhaltigen Raumentwicklung ist die Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Entwicklungspotenziale sowie durch ein aktives Ressourcenmanagement. Dabei stehen Boden, Wasser, Klima und die biologische Artenvielfalt sowie die Landschaftsqualität im Fokus und sind daher eng mit Art und Intensität der Flächennutzung verknüpft. Flächenansprüche er-

4 Vgl. <http://uzvr.naturschutzinformationen.nrw.de/uzvr/de/fachinfo/ergebnisse>; Zugriff 30.4.2016

5 Vgl. Koerber et al. (2009): Globale Nahrungssicherung für eine wachsende Weltbevölkerung – Flächenbedarf und Klimarelevanz sich wandelnder Ernährungsgewohnheiten, J. Verbr. Lebensm. 4 (2009): 174 – 189.

6 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017): Entwicklung von konsumbasierten Landnutzungsindikatoren Synthesebericht, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-09-06_texte_81-2017_synthesebericht.pdf, Zugriff 3.4.2018.

7 Deutscher Bundestag (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Drucksache 18/10910, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810910.pdf>, S. 37, Zugriff 3.4.2018.

8 Würde die Weltbevölkerung agrarische Güter auf dem Niveau wie in Deutschland konsumieren, so müsste die globale Ackerfläche um bis zu 50 % ausgedehnt werden, vgl. Umweltbundesamt (2009): S. 215 ff.

9 Agentur für erneuerbare Energien e. V. und Fachagentur nachwachsende Rohstoffe e.V. (Hrsg.) (2010), S. 10; BMU und BMELV (2010), S. 7.

10 Vgl. acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V., Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V., Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V. (Hrsg.) (2017): Energiesysteme der Zukunft, Berlin, http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Publikationen/Kooperationspublikationen/ESYS_Analyse_Sektor_kopplung.pdf. Zugriff 3.4.2018.

geben sich vor allem aus den Bereichen des ökologischen Gewässerausbaus und des Gewässerschutzes gemäß Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und des Hochwasserschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß BNatSchG und europäischen Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie sowie durch den naturschutzrechtlichen Ausgleich nach § 13 ff. BNatSchG.

Der ökologische Umbau der Gewässer, der Gewässerschutz sowie die Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel erfordern umfassende Flächenbereitstellungen. So sind z. B. in Nordrhein-Westfalen rd. 8 % der Landesfläche von derartigen Maßnahmen betroffen.¹¹ Die mangelnde Flächenverfügbarkeit hat dazu geführt, dass das Ziel der WRRL für 2015 nicht erreicht werden konnte.

Im Hinblick auf den Naturschutz und die Landschaftspflege sind die „Natura 2000-Gebiete“ zur Erhaltung gefährdeter oder typischer Lebensräume und Arten von besonderer Bedeutung, die derzeit rd. 20 % der Fläche der EU umfassen. In Deutschland werden bereits rd. 15 % des Bundesgebietes durch Schutzgebiete für ein Netz von Biotopverbänden bereitgestellt.¹²

Die räumliche und zeitliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich bei Siedlungsflächen hat dazu geführt, dass häufig eine naturschutzrechtliche Kompensation der Eingriffe im Flächenverhältnis 1 : 1 erfolgt, so dass aus der Sicht der Landwirtschaft von einer „doppelten“ Flächeninanspruchnahme die Rede ist.

Bereits diese kursorische Darstellung der vier ausgewählten Treiber der Landnutzung unterstreicht die fortgesetzten erheblichen Flächenansprüche und den Bedarf einer Effizienzsteigerung in der Nutzung der Ressource Fläche als eine wesentliche Herausforderung für die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Zu diesem Zweck ist ein schlüssiger Bewertungsrahmen zur Beurteilung der Flächeneffizienz und damit zur Optimierung von Flurbereinigungsverfahren unverzichtbar.

3. Effizienzansatz der Flächennutzung

3.1 Multikriterienansatz zur Messung und Bewertung der Flächeneffizienz

Die Wirkungen der Flurbereinigung im Hinblick auf eine effiziente Landnutzung sollen mit einem multikriteriellen Bewertungsansatz erfasst und beurteilt werden. Dabei wird indessen für gewöhnlich nicht nur das ermittelte Ergebnis dieses Vorgangs berücksichtigt, sondern sie bezieht auch den Prozess zur Herstellung des Ergebnisses ein. Damit umfasst die Wirkungsanalyse neben dem Ergebnis auch den Prozess dorthin. Im vorliegenden Fall wird indessen eine gesonderte Prozessanalyse durchgeführt, so dass sich die Wirkungsanalyse auf die Effekte von Flurbereinigungsverfahren auf die Flächennutzung und auf die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen und anderer Teile des Freiraums beschränken kann. Die Verfahren und Instrumente sind hinsichtlich ihrer qualitativen und quantitativen Beiträge zur effektiven Steuerung der Flächennutzung, zum Flächensparen und zur effizienten Flächennutzung zu untersuchen.

Für die Wirkungsanalyse wird die Methode der Multikriterienanalyse angewendet, ein bewährter Ansatz aus der Entscheidungstheorie. Dabei wird ein hierarchisches Set von Kriterien zur Operationalisierung und Konkretisierung sowie zur Anwendung des Ansatzes „Effiziente Flächennutzung“ in folgenden Arbeitsschritten aufgestellt.

11 Vgl. H. Helmer (2007): Die (neue) Rolle der Landwirtschaft bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/2007, S. 87-90.

(1) Festlegung des Wertebereiches und Standardisierung

Die abgeleiteten und begründeten 16 Indikatoren weisen weitgehend unterschiedliche Einheiten und Skalen auf. Daher ist zunächst eine Standardisierung erforderlich, bei der alle Indikatorenmesswerte auf eine Skala mit einem Wertebereich von 0 bis 10 transformiert werden. Dabei entspricht „0“ der schlechtesten und „10“ der optimalen Ausprägung eines Kriteriums. Der originale Wertebereich der Kriterien wird empirisch nach dem Mini-Max-Prinzip ermittelt, indem zunächst alle Indikatoren für die einzelnen Fallstudien berechnet werden. Der insgesamt beste Indikatorwert wird dem Maximum 10 und der schlechteste Wert dem Minimum 0 zugeordnet, so dass das Gesamtspektrum für jeden Indikator verfahrenübergreifend abgebildet wird. Somit ist sichergestellt, dass alle Fallstudien mit ihren spezifischen Ergebnissen auf die standardisierte Skala von 0 und 10 übertragen werden können. Dabei wird ein linearer Zusammenhang unterstellt, da Informationen über andere funktionale Beziehungen zwischen Messwertausprägung und transformierter Skala nicht vorliegen und im Rahmen der Studie auch nicht statistisch z. B. durch Regression abgeleitet werden können.

(2) Gewichtung der Kriterien

Die Gewichtung der Kriterien untereinander erfolgt mittels der Methode des paarweisen Vergleichs. Dabei werden alle Kriterien miteinander verglichen, und aus der direkten Gegenüberstellung wird jeweils eine Präferenz durch Punktevergabe auf der Skala 0, 1 oder 2 festgelegt. Die Kriterien werden im Vergleich folgendermaßen beurteilt:

2 Punkte, wenn das Kriterium wichtiger ist als das Vergleichskriterium,

1 Punkt, wenn beide Kriterien als gleich wichtig erachtet werden und

0 Punkte, wenn das Kriterium weniger wichtig ist als das Vergleichskriterium.

Im Anschluss an den paarweisen Vergleich werden die Punkte eines Kriteriums aufsummiert und ins Verhältnis zur Gesamtpunktzahl gesetzt. Die Relation bildet die Gewichtung des Kriteriums.

Sofern für ein Verfahren einige Kriterien nicht relevant sein sollten, so werden diese nicht berücksichtigt. Da sich die erreichbare Gesamtpunktzahl entsprechend reduziert, kommt den verbleibenden Kriterien ein höheres Gewicht zu. Somit bleibt die Vergleichbarkeit aller Verfahren erhalten.

(3) Aggregation und Indexbildung

Zur Berechnung des Flächeneffizienzindex werden die standardisierten und gewichteten Indikatorenwerte für die jeweiligen Kriterien in zwei Stufen aggregiert. So können zunächst Kennzahlen zur Flächeneffizienz für jede Kategorie und als Ergebnis der zweiten Stufe letztlich der Flächeneffizienzindex abgeleitet werden.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine relative Bewertung der einzelnen Verfahren handelt, die einen Vergleich der Verfahrensergebnisse anhand des Flächeneffizienzindex ermöglicht.

Die einzelnen Kriterien K_i werden jeweils gewichtet und tragen daher entsprechend ihrer Bedeutung g_i unterschiedlich zum Ge-

12 Vgl. BMUB, NATURA 2000 <https://www.bmu.de/themen/naturbiologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/gebietsschutz-und-vernetzung/natura-2000/>, Zugriff 3.4.2018.

samtergebnis bei. Der Flächeneffizienzindex ergibt sich schließlich durch zweistufige Aggregation der gewichteten n Kriterien:

$$\text{Flächeneffizienzindex} = \sum_{i=1}^n g_i * K_i$$

mit Kriterium i : K_i
Gewicht des Kriteriums i : g_i
Anzahl der Kriterien: n

Mit dem Analyseverfahren kann ein Flächeneffizienzindex ermittelt werden, mit dem sich die Ergebnisse unterschiedlicher Flurbereinigungsverfahren vergleichen lassen.

3.2 Ableitung der Indikatoren zur Ermittlung des Flächeneffizienzindex für Flurbereinigungsverfahren

Der Bewertungsrahmen für die Multikriterienanalyse umfasst zwei Hierarchiestufen. Zunächst werden Kategorien für die Flächeneffizienz formuliert, die sodann jeweils durch weitere Kriterien untergliedert werden. Als Kategorien werden „Menge“, „Qualität“, „Effizienz“ und „Resilienz“ eingeführt. Diese werden durch insgesamt 16 Kriterien konkretisiert und schließlich durch geeignete Indikatoren operationalisiert, d. h. „messbar“ gemacht.

Tabelle 1 stellt das Kriterien- und Indikatorenset zusammenfassend dar. Der Bewertungsrahmen lässt sich für alle Verfahrensarten nach dem FlurbG einsetzen. Wegen der spezifischen unterschiedlichen Verfahrenszwecke sind für einige Kriterien je nach Verfahrenstyp (Verfahren nach § 1 oder nach § 86 bzw. 87 FlurbG) unterschiedliche Indikatoren zu verwenden, um die jeweiligen primären Verfahrenszwecke sachgerecht zu berücksichtigen. So sind Verfahren mit primär agrarstruktureller Zielsetzung hinsichtlich der Flächeneffizienz anders zu beurteilen als Verfahren zur Verwirklichung von außeragrarisches Fremdplanungen.

Die einzelnen Kriterien und Indikatoren und deren Zusammenhänge mit der Flächeneffizienz werden verbal-argumentativ unter Berücksichtigung vorliegender Studien und auf Basis von Experteninterviews abgeleitet. Eine statistische Ableitung z. B. durch Regressionsanalysen erfolgt nicht, da keine entsprechenden empirischen Daten dafür zur Verfügung stehen.

(a) Kategorie Menge

In der Kategorie Menge werden quantitative Aspekte im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme und die Beeinträchtigung der Fläche erfasst. Bei dieser Kategorie erfolgt bei den Indikatoren eine Unterscheidung zwischen Flurbereinigungsverfahren mit Umsetzung von Fremdplanungen und Flurbereinigungsverfahren zum Zweck der Agrarstrukturverbesserung.¹³ Werden Fremdplanungen in einem Flurbereinigungsverfahren umgesetzt, erfolgt bei jedem Kriterium ein Vergleich der Flächeninanspruchnahme mit und ohne Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens. Die fiktiv unterstellte Alternative „ohne Flurbereinigung“ geht davon aus, dass der Flächenbedarf für die Fachplanung durch Ankauf der benötigten Flurstücke erfolgt. Dabei wird unterstellt, dass bei kleineren, lediglich teilweise benötigten Flurstücken das gesamte Flurstück erworben und daher auch der Landwirtschaft entzogen wird. Die Werte

für die Flächeninanspruchnahme ohne Flurbereinigungsverfahren werden den Unterlagen der Fachplanung entnommen. Der Indikator als Quotient aus Flächeninanspruchnahme mit / ohne Flurbereinigungsverfahren wird als Messwert (%) verwendet. Bei Verfahren zur Agrarstrukturverbesserung werden die betrachteten Flächen ins Verhältnis zur gesamten Verfahrensfläche gesetzt. Ein Vergleich mit einer Vorgehensweise ohne Flurbereinigung scheint hier nicht zielführend zu sein. Eine eingehende Beschreibung der Kriterien und Indikatoren, die in der Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt sind, findet sich in KÖTTER et al. (2017).¹⁴

(b) Kategorie Qualität

Die Flächennutzung von Landwirtschaftsflächen soll durch den Flächeneffizienzindex nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht beurteilt werden. Der Qualitätsbegriff ist indessen für die Flächennutzung weder in der Wissenschaft noch in der Praxis einheitlich geklärt und entzieht sich auch einer allgemeingültigen Definition. Ob eine Flächennutzung qualitativ hochwertig ist, hängt von den subjektiven und objektiven Zielen für die Landnutzung ab. Aus subjektiver Sicht sind die Ziele der Eigentümer und Nutzer zu betrachten, bei denen überwiegend betriebswirtschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen. Aus objektiver Sicht lassen sich die in Gesetzen und Verordnungen sowie rechtsgültigen bodenbezogenen Raumplanungen (Regionalplanung, Landschaftsplanung, Bauleitplanung etc.) dargestellten bzw. festgesetzten Ziele und Flächennutzungen zur Beurteilung heranziehen. Insgesamt geht es um den Zusammenhang von biologischer Diversität, landwirtschaftlicher Produktivität und Intensität der Landnutzung.

In vorliegender Untersuchung werden beide Betrachtungsweisen berücksichtigt und daher die Nutzungsziele der Landwirtschaft und des Naturschutzes anhand der nachfolgend erläuterten Kriterien thematisiert und mittels Indikatoren quantifiziert.

(c) Kategorie Effizienz

In der vorliegenden Untersuchung wird der Effizienzbegriff in einem weiteren und einem engeren Sinn verwendet. Der zuvor beschriebene Effizienzansatz geht vom Effizienzbegriff im weiteren Sinne aus und wird dieser Untersuchung insgesamt zugrunde gelegt sowie anhand der Kategorien Menge, Qualität, Effizienz und Vulnerabilität operationalisiert und schließlich zu einem Flächeneffizienzindex verdichtet.

In diesem Abschnitt wird „Effizienz“ im engeren Sinne definiert. Der Fokus liegt hierbei auf der effizienten Nutzung der Landwirtschaftsfläche, die angesichts der in Abschnitten 2 und 3 dargestellten Trends und gesellschaftspolitischen Ziele hinsichtlich Umfang und Qualität erhalten und optimal genutzt werden soll. Eine Flurbereinigung verfolgt daher den Zweck, die Nutzbarkeit der landwirtschaftlichen Flächen zu verbessern und einen Ausgleich von Konflikten mit anderen konkurrierenden Nutzungen herbeizuführen. Dabei ist die Flurbereinigung als zentrales Instrument ländlicher Strukturpolitik ausgestaltet und hat insbesondere dafür zu sorgen, dass die vielschichtigen flächenbezogenen Interessen im ländlichen Raum durch eine sinnvolle Bodenordnung ausgeglichen werden. Das Flächenmanagement in der Flurbereinigung soll u. a. die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft verbessern, ist daher an der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit

13 Im Folgenden werden fremdnützige Verfahren mit F und Agrarstrukturverfahren mit A bezeichnet.

14 Vgl. T. Kötter, B. Groß, C. Pils (2017): Der Beitrag von Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zur Steigerung der Flächeneffizienz in Nordrhein-Westfalen. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums

für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Bonn. <https://www.usl.uni-bonn.de/pdf/Forschungsbericht%20185.pdf>

Tabelle 1

Bewertungsrahmen „Flächeneffizienz“ für Flurbereinigungsverfahren			
Kategorie	Nr.	Kriterium	Indikator
Menge	1	Verlust landwirtschaftlicher Fläche	F: Flächenverlust mit / Flächenverlust ohne Flurbereinigungsverfahren A: Flächenverlust / Verfahrensfläche
	2	Flächenneuersiegelung	F: neuversiegelte Fläche mit / neuversiegelte Fläche ohne Flurbereinigungsverfahren A: neuversiegelte Fläche / Verfahrensfläche
	3	Naturschutzrechtliche Kompensation	F: Kompensationsflächen mit / Kompensationsflächen ohne Flurbereinigungsverfahren A: Kompensationsflächen / Verfahrensfläche
	4	Renaturierung	F: Entsiegelte Fläche mit / entsiegelte Fläche ohne Flurbereinigungsverfahren A: Entsiegelte Fläche / Verfahrensfläche
	5	Kulturlandschaft	F: Länge linienhafter Landschaftselemente mit / ohne Flurbereinigungsverfahren A: Neue linienhafte Landschaftselemente / entfernte linienhafte Landschaftselemente
Qualität	6	Extensivierung	F: Extensiv genutzte Flächen nach / extensiv genutzte Flächen vor der Flurbereinigung A: Neue extensiv genutzte Flächen nach der Flurbereinigung / umgewidmete extensiv genutzte Flächen
	7	Erschließung	F: Rekultivierte befestigte Wege / neue befestigte Wege A: Befestigte Wege nach / befestigte Wege vor der Flurbereinigung
	8	Bodenqualität der Kompensationsfläche n	Durchschnittliche Bodenzahl der Kompensationsflächen / durchschnittliche Bodenzahl im Verfahrensgebiet
Effizienz	9	Konflikt Landwirtschaft – Kompensation	Anzahl verlegter Kompensationsflächen aufgrund Konflikte mit Landwirtschaft / Anzahl aller Kompensationsflächen
	10	Multifunktionale Nutzung	
		Produktionsintegrierte Kompensation (PIK)	PIK-Fläche / gesamte Kompensationsfläche
		Retentionsräume	Anzahl zusätzlicher Nutzungen auf Retentionsflächen
		Zusammenlegungsverhältnis	Anzahl der Flurstücke nach / Anzahl der Flurstücke vor der Flurbereinigung
	12	Zerschneidung	Anzahl zerschnittener Flurstücke mit / Anzahl zerschnittener Flurstücke ohne Flurbereinigung
Resilienz	13	Verbesserung der Agrarstruktur	Durchschnittliche Flurstücksgröße nach / vor der Flurbereinigung
	14	Vermeidung von Erosion	Anzahl der Maßnahmen zum Erosionsschutz vor / Anzahl der Maßnahmen zum Erosionsschutz nach der Flurbereinigung
	15	Akzeptanz durch die Beteiligten	Anzahl der nicht abgeholten Widersprüche / Anzahl der Einwendungen und der Teilnehmeranzahl
	16	Robustheit und Anpassungsfähigkeit der Landnutzung	Fragmentierung der Eigentumsverhältnisse: Anzahl der Eigentümer pro ha vor / nach der Flurbereinigung

A: Agrarstrukturverfahren (Verfahren nach 1 und 37 FlurbG)

F: Fremdplanung (Verfahren nach 86 oder 87 FlurbG)

keit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe auszurichten und soll zur Produktivitätssteigerung beitragen. Dieses Ziel kann nur durch eine effiziente Nutzung der Landwirtschaftsflächen erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund werden in der Kategorie zunächst die „klassischen“ Ziele des Flächenmanagements in der Flurbereinigung untersucht. Dazu gehören der Grad der Zusammenlegung und Arrondierung von Flurstücken, die Vergrößerung der einheitlich bewirtschafteten Schläge sowie die Aufhebung von Zerschneidungen und ungünstigen Formen von Landwirtschaftsflächen. Darüber hinaus sollen angesichts der wachsenden außerlandwirtschaftlichen Flächenansprüche multifunktionale Landnutzungen untersucht und bewertet werden. Dabei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit trotz Nutzungsüberlagerungen eine ordnungsgemäße und wirtschaftlich tragfähige Agrarproduktion ermöglicht werden kann.

(d) Kategorie Resilienz

In dieser Kategorie wird untersucht, wie robust und anpassungsfähig die durch Flurbereinigungsverfahren geschaffene Flächennutzung und das Erschließungsnetz gegenüber dem Wandel der Agrarstruktur, externen physischen Änderungen und Einflüssen der Umwelt sowie gegenüber Änderungen der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und Ansprüchen an Grundstücken sind. Die Flächennutzung soll beispielsweise gegenüber den Folgen des Klimawandels mit Temperaturanstieg und vor allem Extremwetterereignissen mit Starkregenereignissen widerstandsfähig sein. Die verfügbaren natürlichen Ressourcen sollten nicht durch eine Übernutzung gefährdet werden. Aufgrund des Agrarstrukturwandels wird es zu einer weiteren Flächenkonzentration auf immer weniger Betriebe kommen, die durch Kauf oder Pacht erfolgt. Dieser Strukturwandel sollte durch die Struktur der Blöcke sowie das geschaffene Wege- und Gewässernetz nicht beeinträchtigt werden. Darüber hinaus werden Flächennutzungen dann als resilient in dieser Untersuchung verstanden, wenn diese bei den Teilnehmern des Flurbereinigungsverfahrens und darüber hinaus auf eine große Akzeptanz stoßen und auch wirtschaftlich tragfähig sind.

Die Ergebnisse der empirischen Anwendung des Bewertungsansatzes sind in Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt. Es handelt sich um sechs ausgewählte Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, für die jeweils ein Flächeneffizienzindex ermittelt wurde.

4. Fazit

Die pilothafte Anwendung anhand ausgewählter Fallstudienanalysen weist die Plausibilität und Schlüssigkeit des entwickelten Bewertungsrahmens in der Praxis nach. Zugleich hat die Anwendung des Flächeneffizienzindex verdeutlicht, dass wegen der Begrenztheit und Unver-

Flächeneffizienzindex der untersuchten Flurbereinigungsverfahren						
	Arsbeck II	Berkelaue I	Hüngersdorf	Langer Bogen	Schwerfen	Werl-Mawicke
Menge	5,0	-	7,3	0,5	2,2	3,6
Qualität	6,5	-	9,0	-	1,0	5,0
Effizienz	5,9	2,1	6,2	6,9	9,3	3,5
Resilienz	4,1	6,6	5,3	5,2	7,9	5,2
Flächeneffizienzindex	5,5	3,6	7,0	4,6	4,7	4,0

mehrbarkeit der Ressource „Fläche“ bei gleichzeitig rasant steigenden Flächenansprüchen und zunehmenden Nutzungskonflikten ein wachsender Steuerungs- und kontinuierlicher Moni-

toringbedarf besteht. Die Möglichkeiten, um die Nachhaltigkeitsziele für die Fläche zu erreichen, werden indessen bislang bei der Umsetzung flächenbeanspruchender Maßnahmen und Vorhaben noch nicht ausgeschöpft. Dazu können die Verfahren nach dem FlurbG mit einem professionellen Flächenmanagement der Flurbereinigungsverwaltungen einen essentiellen Beitrag leisten.

Zugleich zeigen die Fallstudien, dass das geltende Instrumentarium des Flurbereinigungsrechts aufgrund der agrarstrukturellen Orientierung und formellen Bindungen an seine Grenzen stößt. In Ergänzung des bestehenden und bewährten Flurbereinigungsrechts wäre ein integriertes Flächenmanagement mit regional agierendem Land Banking zur Schaffung einer effizienten Landnutzung in ländlichen Räumen äußerst sinnvoll.

*Verfasser: Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
 Professur für Städtebau und Bodenordnung
 Institut für Geodäsie und Geoinformation
 Universität Bonn, Nußallee 1, 53123 Bonn,
 koetter@uni-bonn.de*

SEMINARE DES SVK

Gartenbau- und Dauerkulturseminar

vom 3. bis 5. Juni 2019

in Allensbach b. Konstanz

Leitung, Programm und Organisation: Andreas Kienast und Hermann Schall

27. Hippologentagung

September 2019

in Neustadt/Dosse

Leitung: Dr. Sascha Brückner

Praktische Gehölzwertermittlung

am 14. und 15. Oktober 2019

im Augsburg

Referenten: Angelika Tiedtke-Crede und Hermann Schall

8. Diskussionstagung

am 24. und 25. Oktober 2019

im Bäderparkhotel Künzell

Thema: Landwirtschaft und Wasser

Leitung: Daniel Menges (Vorsitz SVK, landw. Sachv.) und Thomas Dworak (Fresh Thoughts Consulting, Wien)

Weitere Informationen unter www.svkonline.de

IMPRESSUM

Wertermittlungsforum (WF), Zeitschrift, erscheint vierteljährlich.

ISSN 0724-7648

Redaktion:

Schriftenleiter und verantwortlicher Redakteur: Daniel Menges, Äußere Dresdner Str. 29, 08066 Zwickau; Telefon (0375) 294403, Fax (0375) 294404, e-mail:redaktion@svkonline.de

Redakteurin Literaturhinweise: Angelika Tiedtke-Crede, Schäferbergstraße 7, 30539 Hannover, Telefon (0511) 511 520, Fax (0511) 95 24 626 , e-mail: Geschaefsfuehrung@svkonline.de

Dr. Clemens Bewer †

Herausgeber: SVK, Sachverständigen-Kuratorium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Landespfl ege, Weinbau, Binnenfischerei, Pferdehaltung;

Geschäftsstelle Angelika Tiedtke-Crede, Schäferbergstraße 7, 30539 Hannover, Telefon (0511) 511 520, Fax (0511) 95 24 626 – geschaeftsfuehrung@svkonline.de
www.svkonline.de

Verlag: SVK-Verlag. Alle Rechte beim Herausgeber.

Manuskripte: bitte nur in digital bearbeitbarer Form. Der Einsender überlässt sein Manuskript zur alleinigen Veröffentlichung im Wertermittlungsforum. Einsendung bedeutet gleichzeitig, dass der Einsender sein alleiniges Urheberrecht an dem Text zum Ausdruck bringt und mit der Veröffentlichung auf der Homepage des SVK einverstanden ist. Veröffentlichte Manuskripte werden nicht, unveröffentlichte nur auf ausdrücklichen Wunsch an den Einsender zurückgesandt. Veröffentlichte Artikel geben die Meinung des genannten Verfassers wieder, nicht der Redaktion. Sofern Leser mit Inhalten aus methodischen oder wissenschaftlichen Gründen nicht einverstanden sind, bietet das WF jedem Autor die Möglichkeit, die Darlegungen in einem eigenen Artikel substantiiert zu widerlegen.

Bezugspreis: Jahresabonnement 65,- €, Einzelheft 20,- €, jeweils einschließlich 7 % Umsatzsteuer und Versandgebühr.

Satz und Gestaltung: ABSatz, Bad Nenndorf

Herstellung: Print Media Schaumburg GmbH, 31655 Stadthagen, Gubener Str. 3; Tel.: (05721) 93470, Fax: (05721) 934718, Mail: service@pm-shg.de

Steuernummer: 25/207/41923